

## Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung: Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Parusel, Bernd; Schneider, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Parusel, B., & Schneider, J. (2010). *Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung: Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 32). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-259771>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt  
für Migration  
und Flüchtlinge



# Deckung des Arbeitskräfte- bedarfs durch Zuwanderung

Studie der deutschen Kontaktstelle für  
das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

## Working Paper 32

der Nationalen Kontaktstelle  
des EMN und der Forschungs-  
gruppe des Bundesamtes

erschienen 2010



Kofinanziert durch die  
Europäische Kommission

Bernd Parusel  
Jan Schneider



# Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung

Studie der deutschen Kontaktstelle  
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)



# Inhaltsverzeichnis

	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	6
	<b>Zusammenfassung</b>	8
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	12
	1.1 <b>Methodisches Vorgehen</b>	14
	1.2 <b>Definitionen</b>	15
<b>2</b>	<b>Die Politik zur Steuerung der Erwerbsmigration in Deutschland</b>	19
	2.1 <b>Nationale Vorstellungen und Politikkonzepte</b>	19
	2.1.1 Die Rolle der Zuwanderung bei der Deckung des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs	19
	2.1.2 Die Steuerung der Arbeitsmigration nach Qualifikationsniveaus und Berufszweigen	21
	2.1.3 Die herkunftsländerbezogene Steuerung der Arbeitsmigration	22
	2.1.4 Steuerungsmechanismen für vorübergehende und langfristige Arbeitsmarktengpässe	22
	2.1.5 Die Rückkehrdimension der Arbeitsmigration	23
	2.2 <b>Rechtlicher und institutioneller Rahmen</b>	24
	2.2.1 Rückblick: Anwerbung und Anwerbestopp	24
	2.2.2 Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den EU-Beitrittsstaaten	25
	2.2.3 Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt nach dem Zuwanderungsgesetz	26
	2.2.4 Ausnahmen vom „Anwerbestopp“	28
	2.2.5 Wichtigste Formen der heutigen Arbeitsmigration	29
	2.2.6 Veränderungen in der deutschen Migrationspolitik im Jahr 2009	32
	2.3 <b>Öffentliche Debatten und Einbeziehung organisierter Interessen</b>	35

<b>3</b>	<b>Praxis, Mechanismen und Umfang der Erwerbsmigration</b>	<b>39</b>
	<b>3.1 Umsetzung der wirtschaftlich orientierten Zuwanderungspolitik</b>	<b>39</b>
	3.1.1 Mechanismen zur Identifizierung von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt	39
	3.1.2 Abgleich von Stellenbeschreibungen und Qualifikationsprofilen („Job-Matching“)	40
	3.1.3 Mechanismen zur Anerkennung der Qualifikationen von Zuwanderern	43
	3.1.4 Integrationsmaßnahmen	47
	<b>3.2 Daten und Entwicklungen</b>	<b>49</b>
	3.2.1 Statistiken zur arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung	49
	3.2.1.1 Daten zur Beschäftigungssituation	55
	3.2.1.2 Daten im Hinblick auf den Arbeitskräftebedarf (offene Stellen)	57
	3.2.1.3 Erteilte Arbeitserlaubnisse (Zuzug)	59
	3.2.1.4 Abwanderung (Fortzug)	62
	3.2.1.5 Prognosen zum zukünftigen Bedarf	62
	3.2.2 Analyse aktueller Entwicklungstrends	64
<b>4</b>	<b>Dialog und Kooperation mit Drittstaaten im Bereich der Erwerbsmigration</b>	<b>66</b>
<b>5</b>	<b>Analyse und Schlussfolgerungen</b>	<b>70</b>
<b>6</b>	<b>Quellen- und Literaturverzeichnis</b>	<b>74</b>
<b>7</b>	<b>Statistiken</b>	<b>79</b>

# Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AG	Aktiengesellschaft
ANABIN	Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsnachweise
a. n. g.	anderweitig nicht genannt
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensverordnung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMI	Bundesministeriums des Innern
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BT-Pl.Pr.	Bundestagsplenarprotokoll
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EG	Europäische Gemeinschaft
EGS	Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FDP	Freie Demokratische Partei
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
ISCO	International Standard Classification of Occupations
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IQ	Beratungsnetzwerk Integration durch Qualifizierung
IT	Informationstechnologie

IW	Institut der deutschen Wirtschaft
KldB	Klassifikation der Berufe
LFS	Labour Force Survey
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik
MME	Migration, Mobility and Employment
MZ	Mikrozensus
NACE	Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne
NE	Niederlassungserlaubnis
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PStS	Parlamentarischer Staatssekretär
RAM	Repräsentativbefragung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland“
S.	Seite
S.	Satz (bei Rechtsgrundlagen)
SGB	Sozialgesetzbuch
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SVR	Sachverständigenrat
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
VerBIS	Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem der Bundesagentur für Arbeit
WZ	Wirtschaftszweigsystematik
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung



## Zusammenfassung

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit der Steuerung der Erwerbsmigration nach Deutschland. Vorrangig geht es dabei um die Migration von Erwerbstätigen aus Nicht-EU-Staaten. Als deutsche Teilstudie zu einem europäisch vergleichend angelegten Projekt soll sie darüber informieren, inwieweit Deutschland seinen Bedarf an Arbeitskräften durch Zuwanderer deckt und nach welchen Kriterien und auf Basis welcher Rechtsgrundlagen dies erfolgt. Ein Schwerpunkt der Studie ist die Bereitstellung und Analyse umfassenden Datenmaterials hinsichtlich der Erwerbstätigkeit ausländischer Staatsbürger in Deutschland, der Entwicklung der Nachfrage nach Arbeitskräften sowie aktueller Trends bei der Zu- und Abwanderung ausländischer Erwerbspersonen. Daneben werden diverse Fragen, die sich im weiteren Zusammenhang mit der Erwerbsmigration stellen, thematisiert – etwa die Frage nach Integrationsmaßnahmen, die Problematik der Anerkennung ausländischer Abschlüsse, die Mechanismen zur Einschätzung des künftigen Arbeitskräftebedarfs und Ansätze zur Kooperation mit Drittländern.

Die Steuerung und Gestaltung der Zuwanderung wird bereits seit einigen Jahren als eine der wichtigsten gesellschaftlichen Herausforderungen Deutschlands anerkannt. Eine Zuwanderungspolitik, die eine gezielte Öffnung für bestimmte Gruppen von Migranten zur mittel- oder langfristigen Zuwanderung in den Arbeitsmarkt (Erwerbsmigration) vorsieht, wurde vor allem mit dem 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz eingeleitet und danach schrittweise fortgeführt. Sie ist an den Bedürfnissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland ausgerichtet und berücksichtigt die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt. Verschiedene Reformen haben insbesondere die Zuwanderungsmöglichkeiten für Hochqualifizierte und qualifizierte Beschäftigte in bestimmten Sektoren verbessert.

### **Zentrale Ergebnisse**

Hinsichtlich der Daten zur Erwerbstätigkeit ausländischer Staatsbürger in Deutschland, der Nachfrage nach Arbeitskräften und der Zu- und Abwanderung ausländischer Erwerbspersonen liefert die vorliegende Studie u.a. folgende Erkenntnisse:

- Die Zahl der Erwerbstätigen aus Drittstaaten in Deutschland ist von 1.901.000 Personen im Jahr 2004 auf 1.937.000 im Jahr 2009 angestiegen. Im Verhältnis zur Gesamtzahl der Erwerbstätigen ist der Anteil der Drittstaatsangehörigen im gleichen Zeitraum jedoch von 5,4% auf 5,0% gesunken, was vor allem auf den Anstieg der Erwerbstätigkeit insgesamt zurückzuführen ist. Mit gut 54% kann die Mehrheit der in Deutschland erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen der Gruppe der Qualifizierten zugerechnet werden. Mehr als 23% sind Hochqualifizierte; 20% sind Geringqualifizierte.

- Die Zahl der öffentlich erfassten offenen Arbeitsstellen ist deutlich rückläufig. Im Jahr 2009 waren bei der Bundesagentur für Arbeit durchschnittlich 485.528 offene Stellen gemeldet. Dies bedeutet einen Rückgang von fast 15% gegenüber 2008, als noch 568.513 Stellen verfügbar waren. Bereits zwischen 2007 und 2008 war ein Rückgang um knapp 9% zu verzeichnen. In den Jahren zuvor hatte es z.T. noch deutliche Steigerungsraten gegeben.
- In bestimmten Wirtschaftssektoren ist die Zahl der unbesetzten Stellen jedoch angestiegen, was auf einen verstärkten Bedarf an Arbeitskräften hindeutet. Im Jahr 2008 wurden am häufigsten Ingenieure gesucht, an zweiter Stelle folgten Sozialberufe. Ende 2009 waren z.B. in den Wirtschaftszweigen Erziehung und Unterricht (+15%) sowie Heime (+8%) jeweils deutlich mehr Stellen zu besetzen als zum gleichen Zeitpunkt im Vorjahr. Auch im Gesundheitswesen und bei sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen gab es Zuwächse.
- Im Jahr 2009 wanderten insgesamt 311 hochqualifizierte Drittstaatsangehörige zu. 142 davon waren Forscher (gemäß § 20 AufenthG); 169 waren andere Hochqualifizierte (§ 19 AufenthG). Die Zuwanderung von Hochqualifizierten hat damit gegenüber 2008 (221 Personen) zwar zugenommen, bewegt sich insgesamt jedoch auf einem eher geringen Niveau.
- Die Zuwanderung zur Ausübung einer Beschäftigung allgemein (§ 18 AufenthG) hat gegenüber der Hochqualifiziertenzuwanderung einen wesentlich größeren Umfang, wobei zu beachten ist, dass unter den Zuwanderern nach § 18 auch Personen mit Hochschulabschlüssen (und somit Hochqualifizierte) sind. Im Jahr 2009 erhielten 25.053 Drittstaatsangehörige erstmals oder nach vorherigem Fortzug ins Ausland eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung; dies bedeutet einen Rückgang gegenüber den Jahren 2008 (29.141) und 2007 (28.761).
- Die Zuwanderung von Selbständigen ging ebenfalls zurück und belief sich auf 1.024 Personen im Jahr 2009 (nach 1.239 Personen im Jahr 2008 und 891 im Jahr 2007).
- Die wichtigsten Gruppen unter den Drittstaatsangehörigen, die zu Erwerbszwecken einreisen, sind Staatsbürger der USA (3.229 Personen im Jahr 2009), Indiens (3.094), Chinas (2.356), Kroatiens (1.858) sowie Bosnien und Herzegowinas (1.640).

Der Fortzug ausländischer Arbeitskräfte hat zwischen 2007 und 2009 zugenommen. So wanderten im Jahr 2007 lediglich 40 Personen, die eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG hatten, aus der Bundesrepublik ab. 2008 waren es 90 und 2009 insgesamt 109 Personen. Von den Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 hatten, wanderten im Jahr 2007 insgesamt 16.539 ab, im Jahr 2008 19.069 und 2009 19.662 Personen.

Hinsichtlich der politischen Prioritäten und des bestehenden rechtlichen und institutionellen Rahmens für die Zuwanderung ausländischer Erwerbsmigranten sowie in der Frage der diesbezüglichen Kooperation mit Drittstaaten kommt die Studie zu folgenden Kernergebnissen:

- Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, den Bedarf an Fachkräften in Deutschland vorrangig durch verstärkte Aus- und Weiterbildung inländischer Fachkräfte, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen und die Qualifizierung bereits in Deutschland lebender Menschen mit Migrationshintergrund zu decken. Daneben wird aber auch eine an den ökonomischen und demografischen Bedürfnissen orientierte und entsprechend gesteuerte Zuwanderung als wichtiger Bestandteil der Politik zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs, insbesondere bei Hochqualifizierten und Fachkräften, angesehen.
- Innerhalb der geltenden Regelungen bestehen verschiedene Möglichkeiten für vorübergehende und langfristige Arbeitsaufenthalte ausländischer Staatsbürger. Dazu gehören herkunftsländerbezogene Steuerungsinstrumente, qualifikationsbezogene Steuerungsinstrumente sowie berufsbezogene Steuerungsinstrumente. In Bezug auf die herkunftsländerabhängige Steuerung ist zwischen EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen zu unterscheiden, wobei innerhalb dieser Kategorien weiter differenziert wird. So gelten hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit von Staatsbürgern der 2004 bzw. 2007 der EU beigetretenen Länder Übergangsregelungen. Hinsichtlich der qualifikationsabhängigen Zuwanderung bestehen für Hochqualifizierte günstigere Bedingungen als für Personen mit mittlerem oder geringem Qualifikationsniveau. Die Zuwanderungssteuerung in bestimmten Berufen bzw. Arbeitsmarktsektoren erfolgt vorrangig über Rechtsverordnungen.
- Zu aktuellen und künftigen Herausforderungen für die deutsche Zuwanderungspolitik gehören neben der Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen der Zuwanderung auch begleitende Maßnahmen, beispielsweise Verbesserungen bei der Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse. Wichtig ist auch das so genannte „Job-Matching“, eine möglichst rasche und passgenaue Vermittlung von Arbeitssuchenden in offene Stellen. Ein weiterer Schwerpunkt besteht in der Weiterentwicklung der Methoden zur Einschätzung und Quantifizierung künftiger Arbeitskräfteengpässe.

- Bei der Steuerung der Erwerbsmigration kooperiert die Bundesregierung auf mehreren Ebenen mit Drittstaaten. So erfolgt die Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitnehmer, Werkvertrags- und „Gastarbeitnehmer“ auf Basis bilateraler Vereinbarungen, an deren Ausgestaltung die Partnerstaaten beteiligt sind. Von besonderer Bedeutung sind die Beziehungen zur Türkei, dem bedeutendsten Herkunftsland ausländischer Erwerbstätiger in der Bundesrepublik. Auch im Rahmen von „Mobilitätspartnerschaften“, einem vergleichsweise neuen Instrument für eine verstärkte Koordinierung der Migrationspolitik zwischen EU- und Drittstaaten, spielt die Steuerung von Arbeitswanderungen eine wichtige Rolle.

### **Künftige Handlungsoptionen**

Vor dem Hintergrund der Analyse, dass Deutschland in den vergangenen Jahren trotz der Hinwendung zu einer arbeitsmarktorientierten Steuerung der Zuwanderung relativ wenige hochqualifizierte Zuwanderer dauerhaft gewonnen hat, ist zu erwarten, dass das gegenwärtige Rechtssystem für die Zuwanderung von Erwerbspersonen aus Drittstaaten sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene fortentwickelt wird. Flankierend dürften weitere Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität Deutschlands umgesetzt werden, u.a. im Bereich der Anerkennung ausländischer Abschlüsse, eines verbesserten Job-Matchings und bei der Identifikation von Arbeitskräfteengpässen. Bei allen Maßnahmen zur Zuwanderungssteuerung wird es wichtig sein, neben kurzfristig auftretenden Engpässen auf dem Arbeitsmarkt auch langfristige Perspektiven, die sich aus der demografischen Entwicklung ergeben, im Auge zu behalten.

# 1 Einleitung

Viele Mitgliedstaaten der Europäischen Union stehen einem Alterungsprozess ihrer Gesellschaften gegenüber. Aufgrund rückläufiger Geburtenraten und einer steigenden Lebenserwartung haben immer weniger Einwohner im arbeitsfähigen Alter eine stetig wachsende Zahl älterer Menschen zu versorgen (vgl. Giannakouris 2008: 2ff.). Eine vom Europäischen Rat beauftragte „Reflection Group on the Future of the EU 2030“ kommt in diesem Zusammenhang zu dem Schluss, dass die Europäische Union ohne Zuwanderung nicht in der Lage sein wird, zukünftige Bedarfe an Arbeitskräften und Know-How zu decken (vgl. Reflection Group 2010: 23). Zudem hat sich auf den Arbeitsmärkten verschiedener europäischer Staaten in den letzten Jahren eine Situation hoher Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Mangel an Arbeitskräften mit bestimmten Qualifikationsprofilen abgezeichnet. In Deutschland wurde so der Begriff des „qualifikatorischen Mismatch“ geprägt. Gemeint ist damit, dass das vorhandene Angebot an Arbeitskräften dem Bedarf der von Strukturwandel, Informations- und Wissensgesellschaft sowie Internationalisierung bzw. Globalisierung gekennzeichneten Wirtschaft nicht mehr entspricht (vgl. Heß/Sauer 2007: 6).

Um diesen demographischen und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen zu begegnen, werden in der EU verschiedene Strategien diskutiert und erprobt. Dazu gehörten Investitionen und Reformen im Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterqualifizierungswesen, Politiken zur Förderung von Familien und zur besseren Vereinbarkeit von Familienbedürfnissen und Beruf oder auch Maßnahmen, die zu einer besseren Steuerung der grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen entsprechend dem Bedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften führen sollen. Die Steuerung der Wanderungsbewegungen bezieht sich insbesondere auf Migranten aus Drittstaaten, d.h. Staaten, die nicht der EU angehören. EU-Bürger sind – abgesehen von Übergangsregelungen – grundsätzlich freizügigkeitsberechtigt. Ihre Wanderungen innerhalb der EU entziehen sich somit weitgehend einer staatlichen Steuerung.

Während die Freizügigkeit innerhalb des Europäischen Binnenmarkts schon von Anfang an ein wichtiges Thema der Zusammenarbeit in der einstigen EG, der heutigen EU, war, beschäftigen sich die Organe der EU mit Drittstaatsangehörigen erst seit den 1980er Jahren. Zunächst hatten die Entscheidungsträger von Union und Mitgliedstaaten im Feld der Migrationspolitik insbesondere die Bereiche Flucht und Asyl sowie „illegale“ oder „undokumentierte“ Wanderung im Blick. Seit einigen Jahren aber erfährt auch die Steuerung „legaler“ Migrationsbewegungen, darunter die Erwerbsmigration aus Drittstaaten, verstärkte Aufmerksamkeit. Zwischen 1999 und 2004 wurden unter anderem Richtlinien über gemeinsame EU-Kriterien für die Einreise von Forschern und Wissenschaftlern, Schülern, Studenten und Auszubildenden vereinbart. Über einen Richtlinienentwurf aus dem Jahr 2001,<sup>1</sup> der ein erstes Grundgerüst für gemeinsame Regeln und Verfahren für die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten geschaffen hätte, wurde im Rat der Innen-

---

1 KOM (2001) 386 endgültig.

und Justizminister der Mitgliedstaaten dagegen keine Einigung erzielt (vgl. Parusel 2010: 138-142).

Im Januar 2005 unternahm die EU-Kommission mit der Vorlage eines „Grünbuchs über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“ einen neuen Vorstoß zur Schaffung einer gemeinsamen EU-Politik zur Zuwanderung von Arbeitskräften. Nach einem umfangreichen Konsultationsprozess, der den Regierungen der Mitgliedstaaten sowie interessierten Organisationen, Verbänden und Wissenschaftlern die Möglichkeit gab, Regelungsvorschläge zu unterbreiten, wurde Ende 2005 ein „Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“ vorgelegt. Dieses Papier enthielt konkrete Vorschläge für eine künftige gemeinsame Politik zur Steuerung der Arbeitsmigration. Dazu gehörten der Vorschlag einer „horizontalen Rahmenrichtlinie“ für die Harmonisierung und Vereinfachung der Einwanderungsverfahren und der Aufenthaltsbestimmungen für alle Drittstaatsangehörigen, die zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die EU kommen, sowie „sektorale“ Richtlinien mit besonderen Kriterien und Regeln für die Zuwanderung von Arbeitskräften mit bestimmten Profilen – etwa Hochqualifizierte, Angestellte multinationaler Unternehmen, die in die Mitgliedstaaten der EU versetzt werden, oder Saisonarbeitskräfte. Einer der im „Strategischen Plan“ skizzierten Vorschläge, die Richtlinie zu Hochqualifizierten in Verbindung mit einer „Blauen Karte – EU“, wurde inzwischen von Rat und Europäischem Parlament beschlossen.<sup>2</sup> Die anderen Richtlinienvorschläge werden zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Studie noch verhandelt (Rahmenrichtlinie) oder sind erst vor kurzem von der Kommission veröffentlicht worden (Richtlinie zu Saisonarbeitnehmern und Richtlinie zu konzerninternen Entsandten).<sup>3</sup> Außerdem plant die EU-Kommission für 2012 die Veröffentlichung einer Mitteilung über die Bewältigung des Arbeitskräftemangels durch Migration in EU-Mitgliedstaaten.<sup>4</sup>

Um den Entscheidungsträgern im Vorfeld der Verhandlungen über EU-Maßnahmen in den genannten Bereichen eine möglichst solide Faktengrundlage über die Migrationspolitiken in den einzelnen Mitgliedstaaten zu liefern und zu ergründen, inwieweit und mit welchen Strategien die Mitgliedstaaten versuchen, Arbeitskräfteengpässe durch Zuwanderung auszugleichen, wurde im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) diese Studie zum Thema „Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung“ initiiert.<sup>5</sup> Jeder am EMN beteiligte Mitgliedstaat hat demnach eine nationale Studie über die jeweilige Politik im Bereich der Arbeitsmigration zu liefern. Die EU-Kommission wird auf Basis der nationalen Studien einen „Synthesebericht“ erarbeiten, der die wichtigsten Erkenntnisse

---

2 Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.

3 KOM (2010) 378 endgültig und KOM (2010) 379 endgültig.

4 vgl. KOM(2010) 171 endgültig, S. 55.

5 Ziel des EMN ist die Deckung des Informationsbedarfs der Gemeinschaftsorgane sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten zur Migrations- und Asylthematik durch Bereitstellung aktueller, objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Informationen zu Migration und Asyl, um die diesbezügliche Politikgestaltung in der Europäischen Union zu unterstützen. Gemäß Artikel 9 Abs. 1 der Entscheidung 2008/381/EG des Rates der EU vom 14. Mai 2008 über die Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks führt jede nationale Kontaktstelle des EMN im Rahmen des jährlichen Tätigkeitsprogramms Studien nach gemeinsamen Vorgaben zu besonderen migrations- und asylbezogenen Fragen durch.

der einzelnen Staaten aufgreift, Gemeinsamkeiten herausarbeitet und Perspektiven für gemeinsame, staatenübergreifende Lösungsstrategien entwickelt.

Die vorliegende Studie ist der deutsche Beitrag zu diesem vergleichenden Projekt. In den folgenden Abschnitten werden zunächst das methodische Vorgehen und die Materialbasis beschrieben sowie einige für die Studie wichtige Begriffsdefinitionen vorgenommen. Kapitel 2 beleuchtet daraufhin die Politik der Steuerung der Erwerbsmigration in Deutschland. Dazu gehört die Darstellung nationaler Politikkonzepte zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs, des rechtlichen und institutionellen Rahmens sowie wesentlicher öffentlicher Debatten. In Kapitel 3 geht es insbesondere darum, spezielle Mechanismen zur Identifikation von Arbeitskräfteengpässen in Deutschland, Strategien des „Job-Matching“, Bemühungen zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen sowie Integrationsmaßnahmen für Arbeitszuwanderer aufzuzeigen. Außerdem werden auf der Grundlage verschiedener Datenquellen wesentliche Entwicklungen hinsichtlich der Beschäftigung ausländischer Erwerbstätiger in Deutschland, des Zu- und Fortzugs von Arbeitskräften und des Arbeitskräftebedarfs beschrieben und analysiert. Kapitel 4 geht auf Formen der Zusammenarbeit mit Drittstaaten hinsichtlich der Steuerung der Arbeitskräftezuwanderung ein. Das abschließende Kapitel 5 beinhaltet Schlussfolgerungen hinsichtlich der Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung und in diesem Zusammenhang vorstellbarer Rahmenbedingungen, etwa im Bereich der Anerkennung ausländischer Qualifikationen oder der Steigerung der Attraktivität Deutschlands für Arbeitsmigranten mit bestimmten Profilen.

### 1.1 Methodisches Vorgehen

Die Erkenntnisse der vorliegenden Studie basieren auf verschiedenen Quellen. Neben der thematisch einschlägigen, aktuellen Forschungsliteratur wurden die wesentlichen Rechtsquellen, etwa das Aufenthaltsgesetz, berücksichtigt. Eine wichtige Grundlage bildeten auch politische Dokumente, etwa Arbeitspapiere aus Bundesministerien und Bundestagsdrucksachen. Die benötigten statistischen Daten stammen hauptsächlich aus vier Quellen, einer Sonderauswertung der vom Statistischen Bundesamt im Rahmen des Mikrozensus durchgeführten Arbeitskräfteerhebung („Labour Force Survey“), dem Ausländerzentralregister (AZR), der Statistik über gemeldete Stellen der Bundesagentur der Arbeit sowie der Statistik von Eurostat über offene Stellen (Vakanzen) auf der Grundlage der durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführten Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebotes.

Um einen möglichst aktuellen Überblick über die Einschätzungen und Standpunkte wissenschaftlicher und politikberatender Einrichtungen sowie der Arbeitsmarktpartner hinsichtlich der Steuerung von Arbeitswanderungen nach Deutschland zu erhalten, hat die deutsche EMN-Kontaktstelle am 28. April 2010 einen Expertenworkshop durchgeführt. Daran nahmen Vertreter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), der Bundesagentur für Arbeit (BA), des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und des Bundesministeriums des Innern (BMI) teil. Der Workshop behandelte in



insgesamt drei Themenblöcken die Datenlage zu Arbeitskräftewanderungen, Erkenntnisse zu aktuellen und zukünftigen Engpässen am Arbeitsmarkt sowie Konzepte und Perspektiven zur Steuerung der Arbeitsmigration. Die im Rahmen des Workshops gewonnenen Erkenntnisse sind an verschiedenen Stellen in die vorliegende Studie eingeflossen, insbesondere in die Analyse und Schlussbetrachtung.

### **Datenquellen**

Die Datenlage hinsichtlich der für diese Studie wichtigen Informationen zur Beschäftigung/Erwerbstätigkeit ausländischer Staatsbürger in Deutschland ist insgesamt gut. Aus den zur Verfügung stehenden Datenquellen wurde ein Schwerpunkt auf die im „Labour Force Survey“ (LFS) enthaltenen Daten zur Erwerbstätigkeit gelegt. Sie ermöglichen eine bessere europäische Vergleichbarkeit, weil sie einerseits (im Gegensatz zur nationalen Beschäftigungsstatistik der deutschen Arbeitsverwaltung) stärker an international gebräuchliche Definitionen anknüpfen und andererseits mit der für diese Studie seitens des EMN favorisierten Klassifizierung der Berufe ISCO-88 (International Standard Classification of Occupations) kompatibel sind (vgl. dazu im Einzelnen Kap. 3.2.1).

Schwierigkeiten bestehen unterdessen bei der Ermittlung der Zu- und Fortzüge ausländischer Arbeitskräfte nach bzw. aus Deutschland. Die am ehesten geeignete Datenquelle hierfür ist das Ausländerzentralregister (AZR). Es ermöglicht u.a. Angaben über Personen, denen erstmals oder nach vorherigem Fortzug ins Ausland eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis nach §§ 18, 19, 20 oder 21 des Aufenthaltsgesetzes erteilt wurde. Da jedoch im wesentlichen nur diejenigen ausländischen Staatsbürger im AZR erfasst werden, deren Aufenthalt in der Regel drei Monate in Deutschland überschreitet und die sich somit nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, sind bestimmte Kategorien von vorübergehender Zuwanderung (beispielsweise bestimmte Saisonarbeitskräfte, Schaulagergehilfen oder entsandte Arbeitskräfte) nicht immer im AZR identifizierbar. Hierzu wird auf Daten der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV) zurückgegriffen. Auch kommen ausländische Staatsbürger zu Arbeitszwecken nach Deutschland, die auf Basis anderer Rechtsgrundlagen einen Aufenthaltstitel bekommen, etwa als Familienangehörige von bereits in Deutschland ansässigen Personen, im Rahmen der Freizügigkeit im EU-Binnenmarkt oder auf Basis humanitärer Aufenthaltsrechte. Der Zuzug dieser Personengruppen konnte im Rahmen dieser Studie nicht quantitativ ausgewertet werden, da sie nicht zweifelsfrei als Arbeitsmigranten identifiziert werden können.

## **1.2 Definitionen**

Für die Zwecke dieser Studie – insbesondere um die Chancen der Datenvergleichbarkeit zwischen den verschiedenen nationalen Studien zu erhöhen – soll gemäß der gemeinsamen EMN-Spezifikationen in verschiedene Kategorien von Arbeitsmigranten unterschieden werden, und zwar Hochqualifizierte („Highly skilled migrants“), Qualifizierte („Skilled migrants“), Geringqualifizierte („Low skilled migrants“), Forscher („Researchers“) und Saisonarbeitsmigranten („Seasonal worker migrants“). Da die Abgrenzung schwierig oder missverständlich sein kann, mussten diese Begriffe zur Vorbereitung der EMN-Studie von den beteiligten Staaten definiert werden.



### Hochqualifizierte

Im EU-Kontext bezeichnet der Begriff „hochqualifizierte Beschäftigung“ die „Beschäftigung einer Person, die

- in dem betreffenden Mitgliedstaat als Arbeitnehmer aufgrund des einzelstaatlichen Arbeitsrechts und/oder entsprechend den einzelstaatlichen Gepflogenheiten geschützt ist, und zwar unabhängig vom Rechtsverhältnis, zur Ausübung einer echten und tatsächlichen Erwerbstätigkeit für eine andere Person oder unter Anleitung einer anderen Person,
- gegen Bezahlung beschäftigt wird, und
- die erforderliche, angemessene und spezifische Fachkompetenz besitzt, die durch einen höheren beruflichen Bildungsabschluss nachgewiesen ist.“<sup>6</sup>

In Anlehnung an diese Beschreibung wurde für die vorliegende Studie festgelegt, dass „Hochqualifizierte“ eine Tätigkeit ausüben, die in die ISCO-Klassen 1, 2 oder 3 fällt, also beispielsweise eine Tätigkeit als Manager, Führungskraft, Experte oder Techniker. Hochqualifizierte Drittstaatsangehörige können in Deutschland bei Vorliegen der notwendigen Voraussetzungen eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG erhalten.

### Qualifizierte

Die folgenden ISCO-88-Klassen werden in dieser Studie als „Qualifizierte Berufe“, also als Berufe, die eine qualifizierte Ausbildung voraussetzen, definiert:

- ISCO 4: Bürokräfte, kaufmännische Angestellte
- ISCO 5: Dienstleistungsberufe, Verkäufer in Geschäften und auf Märkten
- ISCO 6: Fachkräfte in der Landwirtschaft und Fischerei
- ISCO 7: Handwerks- und verwandte Berufe
- ISCO 8: Anlagen- und Maschinenbediener sowie Montierer

Qualifizierte Arbeitnehmer aus Drittstaaten können in Deutschland ggf. auf der Grundlage von § 18 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis bekommen.

### Geringqualifizierte

Als Berufe, die nur ein geringes Qualifikationsniveau oder gar keine Ausbildung voraussetzen, sind im Rahmen dieser Studie Berufe der ISCO-Klasse 9 („Hilfsarbeitskräfte“) definiert. Geringqualifizierte Arbeitnehmer aus Drittstaaten können wie auch Qualifizierte ggf. auf Basis von § 18 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland bekommen.

---

<sup>6</sup> Siehe Art. 2 (b) der Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.

### **Sonstige**

Als „sonstige Berufe“ wird die ISCO-Klasse 0 definiert. Dabei handelt es sich vor allem um Soldaten, aber auch um andere Berufe, die nicht einer der Hauptkategorien 1 bis 9 zugeordnet werden können.

### **Forscher**

Die Definition von Forschern orientiert sich an der so genannten EU-Forscherrichtlinie. Forscher sind demnach in die EU zuwandernde Drittstaatsangehörige, die über einen geeigneten Hochschulabschluss, der den Zugang zu Doktoratsprogrammen ermöglicht, verfügen und die von einer Forschungseinrichtung ausgewählt werden, um ein Forschungsprojekt, für das normalerweise der genannte Abschluss erforderlich ist, durchzuführen.<sup>7</sup> Die „Forscherrichtlinie“ wurde im deutschen Aufenthaltsrecht in § 20 AufenthG umgesetzt. Zu beachten ist, dass Forscher auf der Grundlage des geforderten Qualifikationsniveaus (Hochschulabschluss) auch als hochqualifizierte Personen angesehen werden müssen (vgl. Kap. 3.2).

### **Ausländische Saisonarbeiter**

In der Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994 über die Beschränkungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder in die Mitgliedstaaten zur Ausübung einer Beschäftigung werden Saisonarbeiter als Arbeitskräfte definiert, die „ihren Wohnsitz in einem Drittland haben, jedoch im Rahmen einer jahreszeitabhängigen Tätigkeit im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats auf der Grundlage eines Vertrags für einen genau festgelegten Zeitraum und für eine genau festgelegte Beschäftigung eingestellt sind.“<sup>8</sup> Für die Gruppe der Saisonarbeiter gibt es keine einheitliche ISCO-Klasse, da Saisonarbeit in verschiedenen land- und forstwirtschaftlichen Sektoren auftreten kann. Für Deutschland gilt zudem die Besonderheit, dass die mit Abstand meisten Saisonarbeiter aus EU-Staaten kommen, vor allem aus Polen und Rumänien. Die in dieser Studie genannten Zahlen und Analysen zur Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitskräfte beziehen sich daher in erster Linie nicht auf Drittstaatsangehörige. Zudem ist die Kategorie der „Schaustellergehilfen“ eingeschlossen (vgl. Kap. 2.2).<sup>9</sup>

---

7 Vgl. Art. 2 (d) der Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung.

8 Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994 über die Beschränkungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder in die Mitgliedstaaten zur Ausübung einer Beschäftigung, in: Amtsblatt Nr. C 274 vom 19. September 1996, S. 3-6.

9 Dabei handelt es sich um Hilfstätigkeiten im Schaustellergewerbe. Schausteller im Sinne der Beschäftigungsverordnung sind reisende Gewerbetreibende, die mit einer oder mehreren Betriebsstätten auf Volksfesten, Jahrmärkten und ähnlichen Veranstaltungen mit typischen Geschäften (z.B. Fahrgeschäfte, Zeltgaststätten, Schau-, Verkaufs- und Belustigungsgeschäfte, Schießgeschäfte) tätig sind. Auch Zirkusunternehmer gelten als Schausteller (vgl. Merkblatt für Arbeitgeber zur Vermittlung und Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitnehmer und Schaustellergehilfen der Bundesagentur für Arbeit, Stand: Januar 2010, S. 14).

### **„Erwerbstätige“ und „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“**

Während die Arbeitskräfteerhebung die „Erwerbstätigkeit“ erfasst, bezieht sich die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit auf „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“. „Erwerbstätig“ sind Personen im Alter von 15 Jahren und mehr, die wenigstens eine Stunde pro Woche für Lohn oder sonstiges Entgelt einer beruflichen Tätigkeit nachgehen bzw. in einem Arbeitsverhältnis stehen (Arbeitnehmer einschließlich Soldaten sowie mithelfende Familienangehörige und geringfügig Beschäftigte), selbstständig ein Gewerbe oder eine Landwirtschaft betreiben oder einen freien Beruf ausüben. „Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“ sind demgegenüber alle abhängig beschäftigten Arbeitnehmer und Auszubildenden, deren durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit mindestens 15 Stunden beträgt, und die kranken-, renten- und pflegeversicherungspflichtig sowie beitragspflichtig zur Arbeitslosenversicherung sind. Daraus ergibt sich, dass unbezahlt mithelfende Familienangehörige, geringfügig Beschäftigte, Selbstständige sowie Beamte, Soldaten und Richter nicht zur Gruppe der „sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ zählen.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> In wenigen Fällen besteht auch für Selbstständige eine Versicherungspflicht.

## 2 Die Politik zur Steuerung der Erwerbsmigration in Deutschland

### 2.1 Nationale Vorstellungen und Politikkonzepte

#### 2.1.1 Die Rolle der Zuwanderung bei der Deckung des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs

Die deutsche Bundesregierung verfolgt das Ziel, den voraussichtlich steigenden Bedarf an Fachkräften vorrangig durch verstärkte Aus- und Weiterbildung inländischer Fachkräfte, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen und die Qualifizierung der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund zu decken. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung am 9. Januar 2008 die Qualifizierungsinitiative „Aufstieg durch Bildung“ beschlossen. Damit sollen Aus- und Weiterbildung nachhaltig in Qualität und Wirkungsbreite verbessert werden. Die Initiative umfasst Maßnahmen und Reformen in den Bereichen frühkindliche Bildung und frühe Sprachförderung, staatliche Ausbildungsförderung, Förderung des Erreichens von Bildungs- und Berufsabschlüssen sowie zur nachträglichen Qualifizierung und zum Nachholen von Berufsabschlüssen, Förderung des Übergangs von der Schule zur Hochschule, Nachwuchsförderung in Naturwissenschaften und Technik, Chancengleichheit für Frauen und lebenslanges Lernen (vgl. BMBF 2009).

Im Kontext der demografischen Entwicklung, der Globalisierung und des wirtschaftlichen Strukturwandels hin zu wissens- und forschungsintensiven Industrien und Dienstleistungen ging die vorherige Bundesregierung (November 2005 bis Oktober 2009) aber auch davon aus, dass mittel- und langfristig die Schwierigkeiten wachsen werden, den zunehmenden Bedarf an Fachkräften und Hochqualifizierten auf der Basis des in Deutschland vorhandenen Arbeitskräftepotentials zu decken. Im Aktionsprogramm der Bundesregierung „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ vom Juli 2008 heißt es daher, der prognostizierte Trend eines sinkenden Fachkräfteangebots bei gleichzeitig quantitativ wie qualitativ steigendem Bedarf führe zu der Herausforderung, dass es insbesondere auf dem Akademikerarbeitsmarkt zu einer Mangelsituation kommen könne, die bereits ab Mitte der 2010er Jahre das Wirtschaftswachstum beschränken könnte. Der internationale Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte werde sich weiter intensivieren. Daher gelte es, auch die Zuwanderungsregelungen attraktiver zu gestalten, um die Position Deutschlands zu stärken (vgl. BMI/BMAS 2008: 1).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Gleichzeitig will sich die Bundesregierung im Rahmen der nationalen und europäischen Migrationspolitik dafür einsetzen, dass die angestrebte Zuwanderung den Entwicklungsländern nicht zum Nachteil gereicht. Die Bundesregierung werde Fachkräfte aus Engpassektoren der Entwicklungsländer nicht gezielt abwerben (vgl. BMI/BMAS 2008: 1).

Die Steuerung und Gestaltung der Zuwanderung wird bereits seit einigen Jahren als eine der wichtigsten gesellschaftlichen Herausforderungen Deutschlands anerkannt. Zwar wurde auch in der Vergangenheit Zuwanderung gesteuert, meist jedoch mit der Ausrichtung, die Zahl der Einwanderer zu begrenzen (vgl. Bade/Oltmer 2007: 160). Eine Zuwanderungspolitik, die gezielt auch wieder eine Öffnung für bestimmten Gruppen von Migranten zur mittel- oder langfristigen Zuwanderung vorsah, wurde erst mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz eingeleitet und danach fortgeführt. Experten, Wissenschaftler und Wirtschaftsvertreter sind sich weitgehend einig darüber, dass das Zuwanderungsgesetz einen wichtigen Schritt im Hinblick auf die Rechtssicherheit und die Integration der in Deutschland lebenden Zuwanderer darstellt. Die Bundesregierung würdigte das Zuwanderungsgesetz im Sozialbericht 2009 als einen „Grundstein für eine stärker an den ökonomischen und demografischen Bedürfnissen orientierte und steuerbare Zuwanderungspolitik“ (Bundesregierung 2009: 49).

In der Fachöffentlichkeit wird jedoch mitunter beklagt, dass die mit dem Gesetz eingeführten Zuwanderungsmöglichkeiten für Arbeitsmigranten noch nicht dafür ausreichen, den mittel- und langfristigen Bedarf an Arbeitskräften zu decken. In diesem Zusammenhang wird für eine Fortsetzung der Reformen und für eine Ausweitung der Zuwanderungsmöglichkeiten plädiert (vgl. Angenendt 2008: 6-7).

Das Zuwanderungsgesetz von 2005 wurde durch das so genannte „Richtlinienumsetzungsgesetz“ reformiert, das am 28. August 2007 in Kraft trat. Diese Reform enthielt neben Regelungen zur Bekämpfung von Schein- und Zwangsehen, zur Stärkung der inneren Sicherheit, zum Staatsangehörigkeitsrecht und zur Erleichterung des Zuzugs von Firmengründern vor allem eine Reihe von Maßnahmen, die die Integration von Zuwanderern in die deutsche Gesellschaft fördern. Für die Arbeitsmigration von besonderer Bedeutung war die im Gesetz ebenfalls enthaltene Einführung eines besonderen Aufenthaltstitels für Forscherinnen und Forscher sowie von Mobilitätsregeln für in einem anderen Mitgliedstaat zugelassene Studenten und Studentinnen, die auf Richtlinien der Europäischen Union basieren.

Am 24. August 2007 hat das Bundeskabinett Einvernehmen darüber erzielt, dass im Bereich der Hochqualifizierten auch bei Ausschöpfung des heimischen Potenzials an Qualifikationen sowohl kurz- als auch langfristig ein zusätzlicher Bedarf auftreten könne. Das Kabinett beschloss, die arbeitsmarktdäquate Steuerung der Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte zu optimieren, um die Position Deutschlands im „Wettbewerb um die Besten“ weiter zu stärken (Bundesregierung 2009: 50). Die Umsetzung dieses Beschlusses erfolgte mit der Verordnung über den Zugang ausländischer Hochschulabsolventen zum Arbeitsmarkt (vgl. Abschnitt 2.2.5)<sup>12</sup> sowie mit dem im Jahr 2008 aufgelegten Aktionsprogramm „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“.

---

12 Verordnung über den Zugang ausländischer Hochschulabsolventen zum Arbeitsmarkt vom 9. Oktober 2007 (BGBl I, S. 2337). Die Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung ist zum 1. Januar 2009 aufgehoben worden und in die geänderte Beschäftigungsverordnung bzw. die Beschäftigungsverfahrensverordnung übergegangen.

Dieses Programm hatte zum Ziel, Deutschland für die Zuwanderung Hochqualifizierter attraktiver zu machen. Die Umsetzung erfolgte über rechtliche Änderungen im Aufenthaltsgesetz durch das „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz“ sowie in Verordnungen zum Ausländerbeschäftigungsrecht, der Beschäftigungsverordnung und der Beschäftigungsverfahrensverordnung (siehe Abschnitt 2.2.5).

Die gegenwärtigen Regierungsparteien CDU, CSU und FDP haben in ihrem am 26. Oktober 2009 unterzeichneten Koalitionsvertrag den Willen erklärt, die Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte weiter zu steigern, die Zuwanderung zu steuern und bürokratische Hindernisse für qualifizierte Arbeitnehmer abzubauen. Weiter heißt es im Vertrag:

„Der Zugang von ausländischen Hochqualifizierten und Fachkräften zum deutschen Arbeitsmarkt muss systematisch an den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarkts ausgerichtet und nach zusammenhängenden, klaren, transparenten und gewichteten Kriterien wie beispielsweise Bedarf, Qualifizierung und Integrationsfähigkeiten gestaltet werden. Darüber hinaus werden wir Regelungen zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit, Arbeitsplatzannahme für Studenten mit deutschem Hochschulabschluss, für Künstler und Sportler sowie für Saisonarbeitskräfte überprüfen und Vereinfachungen anstreben.“<sup>13</sup>

### 2.1.2 Die Steuerung der Arbeitsmigration nach Qualifikationsniveaus und Berufszweigen

Die Politiken zur Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland orientieren sich an unterschiedlichen Gruppen von Arbeitsmigranten, je nach Qualifikationsprofil, und sind auf die verschiedenen Sektoren des Arbeitsmarkts zugeschnitten. So gelten etwa besondere Regeln für Hochqualifizierte, Forscher, Saisonarbeitskräfte, Werkvertragsarbeitnehmer und Selbstständige.

Um den Fachkräftemangel auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie zu lindern und den deutschen Arbeitsmarkt auch für Hochqualifizierte anderer Branchen sowie für Forscher attraktiver zu machen, gelten für diese Berufsgruppen vereinfachte Zuwanderungsverfahren (siehe Abschnitt 2.2.5). Mit der Saisonbeschäftigung soll dagegen ein vorübergehender Arbeitskräftebedarf zu Spitzenzeiten überbrückt werden. Bei Werkvertragsarbeitnehmern wiederum handelt es sich um Beschäftigte von Firmen mit Sitz im Ausland, die auf Basis eines Werkvertrags in Deutschland arbeiten dürfen. Eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit kann einem Ausländer erteilt werden, wenn ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes regionales Bedürfnis besteht, die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft erwarten lässt und die Finanzierung gesichert ist.

---

<sup>13</sup> Vgl. „Wachstum, Bildung, Zusammenhalt“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 22f.

Weitere Gruppen, für die besondere Regelungen gemäß der Beschäftigungsverordnung gelten, sind:

- Personen, die im Rahmen des Personalaustauschs innerhalb international tätiger Unternehmen nach Deutschland kommen;
- Gastarbeitnehmer;
- Grenzarbeitnehmer (Grenzgänger);
- Kranken- und Altenpflegepersonal;
- Haushaltshilfen;
- Au-Pair-Beschäftigte;
- Bestimmte Berufsgruppen mit speziellen Qualifikationen (z.B. Lehrkräfte zur Erteilung muttersprachlichen Unterrichts);
- Künstler und Artisten;
- Bestimmte Staatsangehörige, die vom Anwerbestopp (vgl. Abschnitt 2.2.1) ausgenommen sind, z.B. Staatsbürger aus Australien, Israel und den USA;<sup>14</sup>
- Längerfristig entsandte Arbeitnehmer.

### 2.1.3 Die herkunftsländerbezogene Steuerung der Arbeitsmigration

Neben den berufs- bzw. qualifikationsabhängigen Mechanismen für die Steuerung der Arbeitszuwanderung nach Deutschland bestehen auch Unterschiede je nach der Staatsangehörigkeit der potentiellen Arbeitsmigranten. Für EU-Bürger gelten bei der Arbeitszuwanderung nach Deutschland großzügigere bzw. attraktivere Möglichkeiten als für Drittstaatsangehörige. Innerhalb der Gruppe der EU-Bürger ist jedoch zwischen Staatsbürgern der „alten“ EU-Staaten („EU-15“) und der „neuen“ („EU-10“ bzw. „EU-2“) zu differenzieren, da in Bezug auf die Freizügigkeit der „neuen“ EU-Bürger Übergangsregeln gelten (siehe Abschnitt 2.2.2), während Staatsbürger der EU-15-Staaten deutschen Staatsbürgern weitestgehend gleichgestellt sind. Ebenso sind auch hinsichtlich der Drittstaatsangehörigen bestimmte Differenzierungen vorzunehmen. So sind Staatsangehörige bestimmter Länder, etwa der USA, Kanadas, Australiens und Japans, nach § 33 der Beschäftigungsverordnung vom generellen „Anwerbestopp“ ausgenommen.

### 2.1.4 Steuerungsmechanismen für vorübergehende und langfristige Arbeitsmarktengpässe

In den Bereichen der Saisonarbeit und der Sektoren für gering qualifizierte Arbeitskräfte wird Arbeitskräftemangel kurzfristig gedeckt und durch zwischenstaatliche Vereinbarungen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Behörden des Herkunftslandes reguliert. Dabei kann ein Betrieb bis zu acht Monate im Jahr Saisonarbeitskräfte beschäftigen unter der Voraussetzung, dass keine inländischen oder sonstige vorrangige Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Auch Werkvertragsarbeitnehmer werden eher zur zyklischen bzw. kurzfristigen Deckung von Arbeitskräfteengpässen eingesetzt; sie erhalten eine bis zu vier Jahre gültige Aufenthaltserlaubnis (siehe Abschnitt 2.2.5).

14 Außerdem Staatsbürger Andorras, Japans, Monacos, Neuseelands und San Marinos.



Im Bereich der Tätigkeiten, die ein hohes Qualifikationsniveau erfordern, verfolgt der Gesetzgeber eine eher langfristige, das heißt auf Dauer angelegte Zuwanderung. Dies wird u.a. dadurch deutlich, dass hochqualifizierte Drittstaatsangehörige nach § 19 AufenthG eine Niederlassungserlaubnis erhalten können, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Niederlassungserlaubnisse sind unbefristet.

### 2.1.5 Die Rückkehrdimension der Arbeitsmigration

In mehreren Bereichen der Arbeitswanderung nach Deutschland wird davon ausgegangen, dass die ausländischen Arbeitskräfte nach einer gewissen Zeit in Deutschland wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren. Dies ist beispielsweise bei den Saisonarbeitskräften der Fall, aber auch bei den Werkvertragsarbeitnehmern oder den Au-Pair-Kräften. Andere Arten der Arbeitszuwanderung sind auf Dauer angelegt: Bei den Hochqualifizierten beispielsweise geht der Gesetzgeber nicht davon aus, dass die zugewanderten Arbeitskräfte Deutschland nach einem bestimmten Zeitraum wieder verlassen. Vielmehr wird versucht, Hochqualifizierten Anreize zum Verbleib in Deutschland zu vermitteln.

Gesonderte bundesrechtliche Regelungen zur Einrichtung bzw. Ausgestaltung öffentlicher Rückkehrhilfe existieren in Deutschland bislang nicht. Daher haben Rückkehrwillige bzw. -pflichtige keinen individuellen Rechtsanspruch auf finanzielle oder sonstige Unterstützung einer freiwilligen Rückkehr. Eine Ausnahme bildet ein Bestandteil des Rückkehrhilfegesetzes von 1983, der bis heute Geltungskraft besitzt. Das Gesetz sieht einen unbefristeten Rechtsanspruch für Ausländer auf eine umfassende rückkehrorientierte Beratung vor. Das Angebot steht prinzipiell allen „rückkehrwilligen Ausländern“ offen (vgl. Schneider/Kreienbrink 2010: 47f.)

Um die Rückkehrförderung zu unterstützen hat das BAMF im Juli 2003 die „Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF)“ eingerichtet. Mit Hilfe einer Datenbank werden relevante Informationen über Rückkehrförderprogramme, Länderinformationen oder Beratungsstellen gesammelt und an rückkehrinteressierte Personen, Behörden oder Beratungsstellen weitergegeben. Dieses Angebot steht prinzipiell auch ausländischen Arbeitnehmern zur Verfügung, die an einer Rückkehr interessiert sind, richtet sich jedoch primär an andere Kategorien von Migranten, beispielsweise Personen, die aus humanitären Gründen aufgenommen wurden oder deren Aufenthaltstitel abgelaufen ist.

Das Projekt „ZIRF-Counselling“ besteht seit dem 1. Januar 2006. Die ZIRF bietet in diesem Rahmen eine gezielte und individuelle Beratung bei der Rückkehrförderung an. Durch ZIRF-Counselling werden länderspezifische Informationsblätter sowie Antworten auf individuelle Anfragen der Rückkehrinteressenten bereitgestellt. Dabei wird ein breites Spektrum von Fragen abgedeckt, die unter anderem die wirtschaftliche Infrastruktur, den



Wohn- und Arbeitsmarkt im Herkunftsland bzw. im Land der Weiterwanderung, mögliche Wiederaufbauhilfen, medizinische Versorgung vor Ort, soziale Belange oder auch Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten berühren können. Die durch das Projekt ZIRF-Counselling gewonnenen Informationen werden der Öffentlichkeit frei zugänglich gemacht. Das Projekt wurde in den Jahren 2007 und 2008 jeweils mit Erfolgssteigerung fortgeführt und wurde auch im Jahr 2009 angeboten.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert u.a. das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“. Es unterstützt gezielt die berufliche Integration von rückkehrinteressierten Hochschulabsolventen und berufserfahrenen Fachkräften aus Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern, die sich in Deutschland beruflich qualifiziert haben. Im Vordergrund steht dabei die Vermittlung von Fachpersonal in entwicklungspolitisch bedeutsame Bereiche. Neben Vermittlungs- und Beratungsdienstleistungen bietet das Programm rückkehrinteressierten Fachkräften auch finanzielle Förderung an. Arbeitgeber erhalten über das Programm Serviceleistungen wie beispielsweise die Unterstützung bei der Bewerbersuche. Das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ beteiligt sich u.a. auch an der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau und erleichtert Rückkehrern den Wiedereinstieg in den dortigen Arbeitsmarkt. Insgesamt ist das Programm in rund 20 Ländern aktiv (vgl. BAMF/EMN 2010: 42). Eine Reihe weiterer Angebote, die Arbeitsmigranten bei der Rückkehr unterstützen können, werden auf der Ebene der Länder und Kommunen sowie von freien Trägern angeboten (vgl. dazu Schneider/Kreienbrink 2010: 69f., 75ff.).

## 2.2 Rechtlicher und institutioneller Rahmen

### 2.2.1 Rückblick: Anwerbung und Anwerbestopp

Mit dem so genannten „Wirtschaftswunder“ in den 1950er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland wuchs der Bedarf an zumeist un- oder angelernten Arbeitskräften in der Landwirtschaft und im Untertage-Bergbau, später auch in anderen Bereichen der Industrie. Da dieser Bedarf durch das inländische Arbeitskräfteangebot nicht ausreichend gedeckt werden konnte, wurden Arbeitnehmer aus Südeuropa bzw. dem Mittelmeerraum angeworben. Die Anwerbung begann 1955 mit einem Abkommen mit Italien. Später folgten Anwerbeabkommen mit Spanien (1960), Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968). Der „Ölpreisschock“ von 1973, der das vorläufige Ende des Wirtschaftswachstums signalisierte, beendete die Anwerbephase. Nachdem das Bundeskabinett am 23. November 1973 den so genannten „Anwerbestopp“ für ausländische Arbeitnehmer beschlossen hatte, konnten Drittstaatsangehörige nur noch in geringem Umfang zum Zwecke der Arbeitsaufnahme zuwandern.

Ende der 1980er Jahre zeigte sich in der westdeutschen Wirtschaft, trotz hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit, in bestimmten Sektoren (z.B. in der Landwirtschaft sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe) ein Mangel an Arbeitskräften. Dies führte zur teilweisen Lockerung des Anwerbestopps. Hinzu traten infolge der Umwälzungen des Jahres 1989 au-

ßenpolitische Überlegungen. Ziel der Zulassung befristeter Beschäftigung von Arbeitnehmern aus mittel- und osteuropäischen Staaten war u. a. die Unterstützung dieser Staaten bei der marktwirtschaftlichen Umgestaltung ihrer Wirtschaftssysteme, eine verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie die Kanalisierung des Wanderungsdrucks aus Mittel- und Osteuropa. Durch bilaterale Regierungsabkommen wurden seit Ende der 1980er Jahre Beschäftigungsmöglichkeiten für Werkvertrags-, Gast- und Saisonarbeitnehmer sowie für Grenzgänger vereinbart. Durch diese bilateral eröffneten Beschäftigungsmöglichkeiten wurde seitens Deutschlands schon frühzeitig ein wichtiger Schritt im Hinblick auf die – nach Ablauf von Übergangsfristen – vorgesehene Öffnung der Arbeitsmärkte im Rahmen der zum 1. Mai 2004 bzw. zum 1. Januar 2007 erfolgten Erweiterungen der Europäischen Union getan.

### **2.2.2 Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den EU-Beitrittsstaaten**

Um Störungen der Arbeitsmärkte der alten Mitgliedstaaten zu verhindern, wurde in den Beitrittsverträgen die Möglichkeit einer bis zu siebenjährigen Übergangsfrist für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den „neuen“ EU-Staaten vereinbart. Damit verbunden ist eine nur Deutschland und Österreich eingeräumte Übergangsfrist für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung in bestimmten Branchen (für Deutschland: Bauwesen, Gebäudereinigung und Innendekoration). Diese Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit gilt für Arbeitnehmer, die im Rahmen grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung entsendet werden, jedoch nicht für Selbständige.

Die Übergangsfristen betreffen alle zum 1. Mai 2004 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten außer Malta und Zypern („EU-8“) sowie die zum 1. Januar 2007 beigetretenen Staaten Bulgarien und Rumänien („EU-2“). Die insgesamt maximal sieben Jahre lange Übergangsfrist ist unterteilt in drei Phasen. In den ersten zwei Jahren nach der Erweiterung war der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt nur im Rahmen des Arbeitsgenehmigungsrechts einschließlich bilateraler Abkommen möglich. Allerdings blieb es den alten Mitgliedstaaten vorbehalten, ihren Arbeitsmarkt für die Arbeitnehmer der neuen Mitgliedstaaten bereits in der ersten Phase voll oder zum Teil nach nationalem Recht zu öffnen. Deutschland hat von der Möglichkeit, seinen Arbeitsmarkt zu öffnen, durch vielfältige gesetzliche und bilaterale Regelungen Gebrauch gemacht. Nach Ablauf der ersten Phase mussten die Mitgliedstaaten, die die Freizügigkeit nicht gewährt hatten, der EU-Kommission mitteilen, ob sie die Beschränkung während der nächsten drei Jahre aufrecht erhalten oder ihren Arbeitsmarkt öffnen würden. Die Bundesregierung hat im April 2006 die Inanspruchnahme der zweiten Phase der Übergangsfristen gegenüber den EU-8-Staaten mitgeteilt.

Nach Ablauf dieser dreijährigen Phase konnten die Zugangsbeschränkungen für weitere zwei Jahre aufrechterhalten werden, wenn schwerwiegende Störungen des Arbeitsmarktes oder die Gefahr derartiger Störungen vorliegen. Das Bundeskabinett hat am 3. Dezember 2008 beschlossen, auch diese dritte und letzte Phase in Anspruch zu nehmen und die Übergangsregelungen für die EU-8-Staaten bis zum 30. April 2011 zu verlängern

(vgl. BMI/BMAS 2008: 3). Zudem wurde die Inanspruchnahme der zweiten Phase für Bulgarien und Rumänien beschlossen. Die Bundesregierung hat dementsprechend im Dezember 2008 der EU-Kommission die Verlängerung gegenüber Bulgarien und Rumänien sowie im April 2009 die Verlängerung gegenüber den EU-8-Staaten mitgeteilt. Damit gelten die Übergangsfristen weiter bis zum 30. April 2011 (EU-8) bzw. bis zum 31. Dezember 2011 (Bulgarien und Rumänien). Hinsichtlich der EU-2-Staaten besteht die Möglichkeit der Inanspruchnahme der dritten Phase der Übergangsbestimmungen, d.h. der Verlängerung der Übergangsregeln bis zum 31. Dezember 2013.

Parallel zur Verlängerung der Übergangsfristen wurden die Zugangsmöglichkeiten für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten jedoch nach nationalem Recht zum 1. Januar 2009 erweitert, insbesondere für Akademiker durch Verzicht auf eine Vorrangprüfung. Während der Übergangsphase dürfen die nationalen Arbeitsmärkte nicht über die Regelungen hinaus weiter beschränkt werden, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages gegolten haben (Stillstandsklausel). Deutschland hat dementsprechend die Öffnungen seines Arbeitsmarktes im Rahmen der mit verschiedenen mittel- und osteuropäischen Staaten geschlossenen Vereinbarungen über Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer, Grenzgänger und Saisonarbeitnehmer für die Staatsangehörigen der Beitrittsländer beibehalten.

Für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten gelten für die Dauer der Übergangsregelungen die bisherigen Grundlagen des Arbeitsgenehmigungsrechts weiter. Sie benötigen weiterhin eine Arbeitserlaubnis, die als „Arbeitserlaubnis-EU“ von der Arbeitsagentur erteilt wird. Als Unionsbürger benötigen sie jedoch weder ein Visum für die Einreise noch einen Aufenthaltstitel für den Aufenthalt. Ihnen wird von Amts wegen eine Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht ausgestellt.<sup>15</sup>

Während der Inanspruchnahme von Übergangsbestimmungen müssen die alten Mitgliedstaaten Staatsangehörigen der Beitrittsstaaten Vorrang gegenüber Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Ländern gewähren („Gemeinschaftspräferenz“). Dies ist in Deutschland in § 39 Abs. 6 AufenthG umgesetzt.

### 2.2.3 Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt nach dem Zuwanderungsgesetz

Mit dem Zuwanderungsgesetz, das am 1. Januar 2005 in Kraft trat, erfolgte in Deutschland ein Wechsel hin zu einer stärker normativ begründeten Steuerung der Zuwanderung. Hintergrund des Gesetzes war u.a. die Ansicht, dass die Bundesrepublik im Lauf der zurückliegenden Jahrzehnte zu einem Einwanderungsland geworden war, ohne dass die geltenden Gesetze hinreichende Vorgaben zur Steuerung von Migrationsbewegungen enthielten (vgl. Schneider 2010: 195ff.). Durch das Zuwanderungsgesetz wurde der Anwerbestopp, insbesondere für Nicht- und Geringqualifizierte, zwar weitgehend beibehalten. In § 18 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes, einem Kernstück des neuen Zuwande-

<sup>15</sup> Für die neuen Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die auch Drittstaatsangehörige sein können, findet das Freizügigkeitsgesetz/EU Anwendung. Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen regelt dagegen das Aufenthaltsgesetz.

rungsrechts, ist nun aber ausdrücklich festgehalten, dass sich die Zulassung ausländischer Beschäftigter „an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und dem Erfordernis, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen,“ orientiert.

### **„One-Stop-Government“**

Der Zugang von Drittstaatsangehörigen zum deutschen Arbeitsmarkt wurde somit auf eine neue Grundlage gestellt. Insbesondere wurden die Schnittstellen der Zuständigkeiten von Ausländerbehörden und Arbeitsverwaltung verändert. Die wichtigsten allgemeinen Bestimmungen zum Aufenthalt und Zugang zum Arbeitsmarkt sind seit dem 1. Januar 2005 im Aufenthaltsgesetz zusammengefasst. Ein gesonderter Abschnitt (Abschnitt 8 „Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit“, §§ 39-42 AufenthG) sowie zwei Rechtsverordnungen (Beschäftigungsverordnung – BeschV und Beschäftigungsverfahrensverordnung – BeschVerfV) regeln das Zustimmungsverfahren zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit für verschiedene Sektoren des Arbeitsmarktes. Die Vorschriften ersetzen das doppelte Genehmigungsverfahren, welches das Ausländergesetz von 1990 vorsah, durch einen einzigen Verwaltungsakt („One-Stop-Government“). Beim doppelten Genehmigungsverfahren war jeweils eine gesonderte Genehmigung für den Aufenthalt (Aufenthaltsgenehmigung) und den Arbeitsmarktzugang (Arbeitsgenehmigung) erforderlich gewesen. Nunmehr wird die Erlaubnis zur Beschäftigung zusammen mit der Aufenthaltserlaubnis von der Ausländerbehörde erteilt, sofern die Arbeitsverwaltung intern zugestimmt hat.

Die örtliche Ausländerbehörde ist die erste Anlaufstelle bei Fragen zum Aufenthalt und zur Beschäftigungsaufnahme und ist zuständig für die Erteilung von Aufenthaltstiteln. Vor der Einreise nach Deutschland ist jedoch – außer bei vorliegender Visafreiheit – ein Visum bei einer deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsland zu beantragen. Die Auslandsvertretung schaltet dann für die Entscheidung über den Einreiseantrag die zuständige Ausländerbehörde ein. Diese beteiligt daraufhin ggf. die Agentur für Arbeit. Drittstaatsangehörige, die eine unbefristete Niederlassungserlaubnis besitzen, sind kraft Gesetzes zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigt und benötigen dazu keine ausdrückliche Erlaubnis der Ausländerbehörde, so dass bei ihnen auch die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit entfällt.

### **Verfahren der Zustimmung**

Wenn ein Drittstaatsangehöriger einen Aufenthaltstitel beantragt (Visum oder Aufenthaltserlaubnis), der die Aufnahme einer Beschäftigung erlauben würde, prüft die Ausländerbehörde, ob es sich um eine zustimmungsfreie oder um eine zustimmungspflichtige Tätigkeit handelt. Falls es sich um eine zustimmungspflichtige Beschäftigung handelt, wird die Bundesagentur für Arbeit (BA) eingeschaltet. Die BA prüft dann gemäß § 39 AufenthG die Zustimmungsvoraussetzungen. Für die Erteilung der Zustimmung müssen mehrere

allgemeine Bedingungen erfüllt sein: Entweder muss nachgewiesen werden, dass keine nachteiligen Auswirkungen für den Arbeitsmarkt entstehen und für die Beschäftigung deutsche oder ihnen gleichgestellte Arbeitnehmer (wie z.B. EU-Bürger oder Angehörige eines Mitgliedstaates des Europäischen Wirtschaftsraumes) nicht zur Verfügung stehen, oder es muss für einzelne Berufsgruppen beziehungsweise Wirtschaftszweige generell festgestellt worden sein, dass die Besetzung mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (§ 39 Abs. 2 AufenthG). Des Weiteren muss sichergestellt sein, dass der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird.

Sind diese allgemeinen Bedingungen erfüllt, werden auch die einzelnen Beschäftigungszwecke der Beschäftigungsverordnung geprüft (vgl. Groß 2006: 36). Die Arbeitgeber stellen der BA eine detaillierte Stellenbeschreibung zur Verfügung. Die Agentur muss dann prüfen, ob bevorrechtigte Bewerber auf dem regionalen bzw. überregionalen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Nur wenn nachweislich keine Vermittlung solcher Personen möglich ist, darf die Agentur der Arbeitsaufnahme des ausländischen Arbeitnehmers der Ausländerbehörde gegenüber zustimmen (so genannte Vorrangprüfung).

Die Zustimmung gilt nur für den zu einem bestimmten Aufenthaltswert erteilten Aufenthaltstitel. Die in der Zustimmung der BA festgelegten Auflagen (wie die Befristung der Zustimmung, die Art der Beschäftigung, der Beschäftigungsbetrieb oder Lage und Verteilung der Arbeitszeit) muss die Ausländerbehörde in den Aufenthaltstitel übernehmen.

Sowohl bei zuzugswilligen Ausländern als auch bei bereits in Deutschland lebenden Ausländern kann in bestimmten Fällen die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung aufgrund verschiedener Kriterien versagt werden. Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel, die bereits im Vorfeld für mindestens zwei Jahre einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Bundesgebiet nachgegangen sind, genießen jedoch einen vorrangigen Arbeitsmarktzugang. Die Zustimmung der BA ist auf die Dauer der Beschäftigung, längstens auf drei Jahre befristet (§ 13 Abs. 2 BeschVerfV).

Sämtliche Entscheidungen über die Zulassung einer Erwerbstätigkeit stehen im Ermessen der Ausländerbehörde bzw. der BA. Ausländer haben keinen Anspruch darauf, dass die Behörde zu ihren Gunsten entscheidet, selbst wenn die Voraussetzungen für einen der Beschäftigungszwecke erfüllt sind (vgl. Groß 2006: 37). Rechtsstreitigkeiten wegen der Arbeitsgenehmigung haben den erteilten Aufenthaltstitel zum Gegenstand; zuständig sind die Verwaltungsgerichte.

#### 2.2.4 Ausnahmen vom „Anwerbestopp“

Jenseits des prinzipiell fortbestehenden Anwerbestopps für nicht, gering oder normal qualifizierte Drittstaatsangehörige existieren mehrere Ausnahmen, u.a. für Fachkräfte, bestimmte Beschäftigungsgruppen sowie besondere Sektoren des Arbeitsmarktes, die in der Beschäftigungsverordnung geregelt sind. Demnach ist zu unterscheiden zwischen solchen Beschäftigungen, für die eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich ist, weil arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte berücksichtigt werden sollen, und solchen,

über die allein die Ausländerbehörden entscheiden können. Zustimmungsfrei sind insbesondere bestimmte vorübergehende Aufenthaltszwecke wie Praktika, Ferienbeschäftigungen, Teilnahme an internationalen Sportveranstaltungen, die Einstellung von gut qualifizierten Personen in verschiedenen Beschäftigungen und als technisches Personal sowie als Lehrer (§§ 3-15 BeschV). In allen anderen Fällen (für die z.T. eine qualifizierte Berufsausbildung Voraussetzung ist) ist die Zustimmung der BA notwendig, bevor ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann. Dazu zählen Saisonbeschäftigung in Land- und Forstwirtschaft (siehe Abschnitt 2.2.5), Au-pair-Beschäftigung, Spezialitätenköche, Sozialarbeit und Pflegekräfte, aber auch IT-Fachkräfte (vgl. §§ 18-31 BeschV).

### 2.2.5 Wichtigste Formen der heutigen Arbeitsmigration

#### Bilaterale Abkommen und Saisonarbeitskräfte

Nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ wurden mit den meisten mittel- und osteuropäischen Staaten bilaterale Vereinbarungen über den Arbeitsmarktzugang von Arbeitnehmern aus Vertragsstaaten abgeschlossen. Sie bestehen noch heute.

- Werkvertragsarbeitnehmer-Vereinbarungen erlauben es Firmen in den Partnerstaaten, ihre Arbeitnehmer zum Zweck der Erstellung eines Werkes in Kooperation mit einem deutschen Unternehmen für eine befristete Dauer nach Deutschland zu entsenden (§ 39 BeschV). Die Anzahl der Arbeitnehmer, die im Rahmen dieser Vereinbarungen entsandt werden können, ist kontingentiert und wird jährlich den Arbeitsmarktentwicklungen angepasst. Im Zeitraum von Oktober 2008 bis September 2009 umfasste das Kontingent aller 13 Vertragsstaaten<sup>16</sup> insgesamt 46.740 Arbeitnehmer. Allerdings wurden die Kontingente der vergangenen Jahre nur teilweise ausgeschöpft. So waren im Jahr 2008 nur 16.576 Werkvertragsarbeitnehmer in Deutschland beschäftigt (vgl. BMI 2010: 82).
- Gastarbeitnehmer-Vereinbarungen (§ 40 BeschV) wurden mit 14 mittel- und osteuropäischen Staaten abgeschlossen. Im Zuge dieser Vereinbarungen können Arbeitnehmer aus den Vertragsstaaten bis zu 18 Monate zum Zweck ihrer beruflichen und sprachlichen Fortbildung beschäftigt werden. Auch hier ist die Anzahl der Arbeitnehmer kontingentiert und beträgt derzeit 11.050 Personen. Auch dieses Kontingent wurde zuletzt nicht voll ausgeschöpft. Im Jahr 2008 wurden nur 742 entsprechende Vermittlungen registriert (vgl. BMI 2010: 92).
- Die Zulassung ausländischer Saisonarbeitnehmer, die hauptsächlich als Erntehelfer in der Landwirtschaft eingesetzt werden, ist auf Staaten beschränkt, mit deren Arbeitsverwaltung die Bundesagentur für Arbeit eine Absprache über die Vermitt-

16 Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Slowakei, Serbien, Lettland, Mazedonien, Polen, Rumänien, Slowenien, Ungarn und Türkei. Arbeitnehmer aus diesen Staaten können im Rahmen fest vereinbarter Höchstzahlen (Beschäftigungskontingente) zur Ausführung von Werkverträgen zwischen ihrem Arbeitgeber und einem deutschen Unternehmen für eine begrenzte Zeit in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt werden. Der EuGH (Rechtssache C 546/07) hat vor kurzem entschieden, dass die Kontingente in Deutschland auch für Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat der EU nutzbar sein müssen.



lung getroffen hat.<sup>17</sup> Die Dauer der Beschäftigung der einzelnen Arbeitnehmer ist auf längstens sechs Monate pro Kalenderjahr begrenzt, wobei die Betriebe branchenabhängig grundsätzlich höchstens acht Monate pro Kalenderjahr ausländische Saisonarbeitnehmer beschäftigen dürfen (§ 18 BeschV).

### **Hochschulabsolventen und Fachkräfte**

Vom 1. Januar 2005, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zuwanderungsgesetzes, bis Ende 2008 wurde ausländischen Fachkräften aus Drittstaaten, die eine Hochschul- oder Fachhochschulausbildung oder eine vergleichbare Qualifikation mit einem Schwerpunkt auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie besaßen, mit Zustimmung der BA eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt. Zudem wurde die Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung für andere akademische Berufe erteilt, wenn an ihrer Beschäftigung wegen ihrer fachlichen Kenntnisse ein öffentliches Interesse bestand.

Mit dem Inkrafttreten der Zweiten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung zum 1. Januar 2009 wurde § 27 der Beschäftigungsverordnung und damit der Zugang zum Arbeitsmarkt für Akademikerinnen und Akademiker aus Drittstaaten erleichtert. Demnach kann Fachkräften mit einem anerkannten oder mit einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss sowie Fachkräften mit einem anerkannten ausländischen Hochschulabschluss vergleichbaren Qualifikation mit Schwerpunkt auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) eine Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden. Mit der Neuregelung wurde der Arbeitsmarkt über den IKT-Bereich hinaus für alle akademischen Fachrichtungen geöffnet. Auf das zuvor geforderte öffentliche Interesse an der Beschäftigung wird nun verzichtet. Die Vorrangprüfung bleibt bei diesen beiden Gruppen jedoch bestehen.

Nach erfolgreichem Abschluss eines Studiums an einer deutschen Hochschule kann die einem Drittstaatsangehörigen dafür erteilte Aufenthaltserlaubnis um bis zu ein Jahr zur Suche eines Arbeitsplatzes, der dem Studienabschluss angemessen ist, verlängert werden. In dieser Zeit kann der ausländische Absolvent ohne Vorrangprüfung durch die Arbeitsverwaltung einen Arbeitsplatz suchen und annehmen. Es ist jedoch erforderlich, dass die BA zustimmt.

Auch in folgenden Fällen wird die Zustimmung der BA ohne Vorrangprüfung erteilt:

- bei Fachkräften mit einem inländischen Hochschulabschluss;
- bei Absolventen einer deutschen Auslandsschule mit einem anerkannten oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss;

17 Derzeit existieren Absprachen mit den EU-Staaten Polen, Slowenien, Ungarn, Slowakei, Tschechische Republik, Rumänien und Bulgarien sowie mit dem Drittstaat Kroatien (vgl. BMAS/BMELV 2010: 6).

- bei Fachkräften mit einer im Inland erworbenen qualifizierten Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf.

Im Jahr 2009 erteilte die BA 2.418 Zustimmungen an Fachkräfte mit einem anerkannten ausländischen Hochschulabschluss. Weitere 2.465 Zulassungen wurden an IKT-Fachkräfte mit ausländischem Hochschulabschluss erteilt. 4.820 Zustimmungen betrafen Fachkräfte mit einem inländischen Hochschulabschluss, und in 27 Fällen erhielten Absolventen deutscher Auslandsschulen eine Zustimmung der BA.<sup>18</sup>

### **Hochqualifizierte**

Ein hochqualifizierter Ausländer, der ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot hat und die sonstigen Voraussetzungen erfüllt, kann zum Arbeitsmarkt zugelassen werden, ohne dass es der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf (§ 19 i.V.m. § 42 AufenthG und § 3 BeschV). In diesem Fall entscheidet allein die Ausländerbehörde über die sofortige Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, die unbefristet gültig ist und unbeschränkt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt.

### **Forscher**

Einem Ausländer wird durch die Ausländerbehörde oder die deutsche Auslandsvertretung eine Aufenthaltserlaubnis bzw. ein Visum zu Forschungszwecken erteilt, wenn er eine wirksame Aufnahmevereinbarung mit einer Forschungseinrichtung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens abgeschlossen hat. Bevor eine Einrichtung einen ausländischen Forscher aufnehmen kann, muss diese vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge für die Durchführung des besonderen Zulassungsverfahrens für Forscher im Bundesgebiet anerkannt werden. Die Einrichtung kann dann direkt mit dem Forscher eine Aufnahmevereinbarung abschließen.

Die Vorschriften über die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis an den Forscher (§ 20 AufenthG) und das Anerkennungsverfahren für Forschungseinrichtungen (§§ 38 a-f AufenthV) setzen die sogenannte EU-Forscherrichtlinie<sup>19</sup> in nationales Recht um.

### **Selbständige Tätigkeit**

Eine Aufenthaltserlaubnis zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit kann einem Drittstaatsangehörigen erteilt werden, wenn an der Tätigkeit ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes regionales Bedürfnis besteht und die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt. Die Erlaubnis wird in der Regel ab einer Investitionssumme von 250.000 Euro und der Schaffung von fünf Arbeitsplätzen erteilt; in diesem Fall gelten die Voraussetzungen als gegeben. Gleichzeitig muss jedoch die Finanzierung der Umsetzung durch Eigenkapital oder eine Kreditzusage gesichert sein. Als das Zuwanderungsgesetz 2005 in Kraft trat, lag die Mindestinvestitionssumme noch bei 1 Million Euro, wobei mindestens zehn Arbeitsplätze entstehen mussten. Diese Vorausset-

---

18 Quelle: BA.

19 Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung.



zungen wurden in zwei Schritten abgesenkt; die o.g. neuen Regelungen gelten seit dem 1. Januar 2009 (vgl. Schneider 2009: 53ff.).

### **Familienangehörige**

Auch Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland kommen, sind zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt, soweit der Ausländer, zu dem der Familiennachzug erfolgt, selbst zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt ist; die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist grundsätzlich auch dann möglich, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft seit mindestens zwei Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet bestanden hat und die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis des Ausländers, zu dem der Familiennachzug stattfindet, nicht von vorneherein ausgeschlossen ist (§ 29 Abs. 5 AufenthG). Familienangehörige, die zu einem bereits in Deutschland lebenden Ausländer nachziehen, werden also hinsichtlich des Arbeitsmarktzuganges ebenso behandelt, wie der Ausländer selbst; es gibt keine zusätzlichen Wartezeiten. Familienangehörigen von bestimmten Fachkräften kann nach der Änderung der Beschäftigungsverfahrensverordnung vom 10. November 2008 seit dem 1. Januar 2009 die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung durch die Bundesagentur für Arbeit ohne die so genannte Vorrangprüfung erteilt werden (§ 8 BeschVerfV).

### **2.2.6 Veränderungen in der deutschen Migrationspolitik im Jahr 2009**

Mit dem „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz“ traten zum 1. Januar 2009 zahlreiche Rechtsänderungen in Deutschland in Kraft, die die Aufnahme von Hochqualifizierten, Studenten und Forschern erleichtern sollten. Darüber hinaus wurde der Arbeitsmarktzugang von Personen, deren Abschiebung vorübergehend ausgesetzt ist (so genannte „Geduldete“), verbessert:

- Um hochqualifizierte Fachkräfte in Deutschland zu halten bzw. sie zum Zuzug zu motivieren, wurde die Mindesteinkommensgrenze für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an hochqualifizierte Spezialisten und leitende Angestellte auf eine neue jährliche Berechnungsgrundlage gestellt (§ 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG). Für das Jahr 2009 folgte daraus eine Absenkung des erforderlichen Einkommens um rund ein Viertel auf 64.800 Euro.
- Für den Aufenthalt von Forschern entsprechend der sog. EU-Forscherrichtlinie wurden mit der Ergänzung von § 20 Abs. 6 Satz 2 AufenthG Änderungen des Forschungsvorhabens während des Aufenthaltes zugelassen.
- Die Mindestinvestitionssumme für ausländische Existenzgründer gemäß § 21 Abs. 1 Satz 2 AufenthG wurde von 500.000 Euro auf 250.000 Euro gesenkt.
- Für beruflich qualifizierte und gut integrierte Ausländer, deren Aufenthalt nur geduldet ist, wurde mit § 18a AufenthG eine neue Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung geschaffen. Die

Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erfolgt in diesen Fällen ohne Vorrangprüfung (vgl. Abschnitt 2.2.3), und nach zweijähriger Ausübung einer der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung ist der Arbeitsmarktzugang unbeschränkt. Ergänzend wurden geduldete Ausländer unter bestimmten Voraussetzungen in die Ausbildungsförderung einbezogen.

- Der Arbeitsmarkt wurde für Akademiker aus Drittstaaten geöffnet, jedoch unter weitgehender Beibehaltung der Vorrangprüfung; bei ihren Familienangehörigen wird auf die Vorrangprüfung verzichtet.
- Auf die Vorrangprüfung bei Absolventen deutscher Auslandsschulen wird verzichtet. Dies gilt für jede berufsqualifizierende Ausbildung und eine anschließende Beschäftigung im erlernten Beruf sowie bei Vorliegen eines akademischen Abschlusses für eine der Qualifikation entsprechende Beschäftigung.
- Bei Geduldeten, die eine Ausbildung beginnen wollen, wird auf die Vorrangprüfung und die Prüfung der Arbeitsbedingungen verzichtet.<sup>20</sup> Diese Vorschrift ergänzt die im Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz enthaltenen Regelungen über die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis an Geduldete als Fachkräfte.

Zusätzlich wurden noch einige über das Aktionsprogramm „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ von 2008 hinausgehende Änderungen vorgenommen, um das Ziel des Aktionsprogramms zur Stärkung der Fachkräftebasis zu unterstützen:

- Bei den Familienangehörigen von Führungskräften, Forschern und Gastwissenschaftlern wird auf die Vorrangprüfung verzichtet. Auch bei diesen drei Personengruppen handelt es sich um Hochqualifizierte, die bereits Zugang zum Arbeitsmarkt haben.
- Auch bei der konzerninternen Versetzung von leitenden Angestellten und Personen mit unternehmensspezifischen Kenntnissen ins Inland sowie bei ihren Familienangehörigen wird auf die Vorrangprüfung verzichtet.
- Bis zu dreimonatige betriebliche Weiterbildungen von im Ausland beschäftigten Fachkräften im inländischen Unternehmensteil werden durch den Wegfall des Zustimmungserfordernisses durch die Bundesagentur für Arbeit erleichtert.

---

<sup>20</sup> Vgl. § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BeschVerfV.

Mit Inkrafttreten des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes wurde die maximale Beschäftigungsdauer von Saisonarbeitnehmern in Deutschland von vier auf sechs Monate pro Jahr verlängert. Dies soll dazu beitragen, die Voraussetzungen für die Gewinnung von Saisonarbeitskräften in Deutschland zu verbessern. Im Lauf des Jahres 2009 waren nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 294.828 Saisonarbeitnehmer in Deutschland beschäftigt. Insgesamt kamen damit 9.611 mehr Saisonarbeitnehmer nach Deutschland als im Jahr 2008 (285.217) (vgl. BAMF/EMN 2010: 28).

Die Krise der Finanzmärkte und der weltweite Konjunkturabschwung stellten Deutschland ebenso wie viele andere Staaten vor große wirtschaftliche und soziale Herausforderungen. Als vorrangige Aufgabe wurde seitens der Bundesregierung die Sicherung von Arbeitsplätzen identifiziert. Das am 20. Februar 2009 verabschiedete Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland markiert den Versuch, die arbeitsmarktpolitischen Handlungsmöglichkeiten zu optimieren, um kurz- und mittelfristig zur Beschäftigungssicherung beizutragen. Zu den im Gesetz enthaltenen Maßnahmen zählen unter anderem die Erleichterung der Inanspruchnahme von Kurzarbeit für die Unternehmen und Beschäftigten, die Stabilisierung des gesetzlichen Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung bis Ende 2010 bei 2,8%, die Aufstockung der Förderung von Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie weitere stabilisierende Maßnahmen (vgl. Bundesregierung 2009: 32). Veranlassung, die gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Zuwanderung zu Arbeitszwecken vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise abzuändern, bestand nach Auffassung der Bundesregierung bisher jedoch noch nicht.

Über die genannten Rechtsänderungen und Maßnahmen auf Bundesebene hinaus werden derzeit so genannte „Welcome Center“ als Mittel zur Erleichterung der Zuwanderung Hochqualifizierter gegründet. So haben beispielsweise die Städte Hamburg (seit 2007) und Dresden (seit 2008) „Welcome Center“ für Hochqualifizierte, in denen diese kostenlos zu den Themen Arbeiten, Studieren, Wohnen und Familie beraten werden. Auch Universitäten besitzen teilweise solche Einrichtungen (z.B. Bonn, Konstanz). Die Alexander von Humboldt-Stiftung, der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und die Deutsche Telekom Stiftung haben mit eigenen „Welcome Centers“ für international mobile Forscher ein gemeinsames Programm zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität von Universitäten in Deutschland aufgelegt. Das Programm fördert im Rahmen eines Wettbewerbs den Aufbau von Strukturen für die Unterstützung international mobiler Forscher und ihrer Familien an Universitäten in Deutschland. Dabei stehen die bessere Nutzung und Bereitstellung von vorhandenem Wissen, die Strukturierung von Verfahrensweisen und die Vernetzung der Akteure innerhalb der Universität im Vordergrund.

Zur Verbesserung der Informationsbasis – und damit der Erhöhung der Attraktivität Deutschlands als Zielland für potenzielle Zuwanderer – tragen auch verschiedene Initiativen der Bundesregierung bei, vor allem über das Internet. Neben den Informationsmaterialien der zuständigen Bundesministerien, der Bundesagentur für Arbeit und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge bieten spezielle Internetangebote Informationen für potenzielle Zuwanderer, die an einem akademisch oder ökonomisch orientierten Aufenthalt in der Bundesrepublik interessiert sind: Das Portal [www.research-in-germany.de](http://www.research-in-germany.de) wird vom

Bundesministerium für Bildung und Forschung betrieben und wirbt für Deutschlands fortschrittliche Wissenschafts-, Forschungs- und Entwicklungslandschaft. Ein spezielles Angebot für junge Menschen ist in diesem Zusammenhang das englischsprachige Karriere-, Bildungs- und Lifestyle-Portal [www.young-germany.de](http://www.young-germany.de), das im Auftrag des Auswärtigen Amtes betrieben wird. Ausländische Studierende oder Schulabgänger, die an einem Studium in Deutschland interessiert sind, können sich außerdem auf der Webseite [www.campus-germany.de](http://www.campus-germany.de) informieren, die vom Deutschen Akademischen Austauschdienst angeboten wird. Umfassende Informationen für ausländische Geschäftsleute und Unternehmer hält das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in einem speziellen Portal bereit ([www.german-business-portal.info](http://www.german-business-portal.info)). Über die allgemeinen Bedingungen zur Gründung eines Unternehmens klärt das Ministerium im Rahmen einer gesonderten Internetpräsenz auf ([www.existenzgruender.de](http://www.existenzgruender.de)).

### 2.3 Öffentliche Debatten und Einbeziehung organisierter Interessen

Die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt ist in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahrzehnten wiederholt Gegenstand öffentlicher Debatten gewesen. Bereits seit der Anwerbephase für ausländische Arbeitskräfte in den 1950er Jahren sind die einschlägigen Interessengruppen an der Politikvorbereitung beteiligt.

#### **Rolle der Interessenorganisationen**

Anders als in den klassischen Einwanderungsländern waren für die Zuwanderung zunächst fast ausschließlich volkswirtschaftliche bzw. konjunkturpolitische Motive handlungsleitend. In Erwartung von Arbeitskräfteengpässen hatte das Arbeitsministerium bereits 1953 einen „Arbeitskräftehaushaltsplan“ vorgelegt, der für die Folgejahre einen Bedarf an Arbeitskräften prognostizierte (vgl. Steinert 1995: 217). Nach Abschluss der Anwerbeabkommen (vgl. Abschnitt 2.2.1) wurden die jeweiligen Kontingente auf der Grundlage des Arbeitskräftebedarfs im Dialog zwischen der Bundesregierung, der Arbeitsverwaltung (Bundesanstalt für Arbeit) und den Verbänden der Wirtschaft ad hoc bestimmt. Die Auswahl der ausländischen Arbeitnehmer erfolgte staatlich gesteuert in administrativ verfassten Bahnen: In Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung wurden so genannte Anwerbekommissionen gebildet, die in den Anwerbeländern die Auswahl sowie die medizinische Untersuchungen der Bewerber durchführten (vgl. Dohse 1981: 181ff.). Die Rolle der Gewerkschaften konzentrierte sich auf die Verhinderung untertariflicher Bezahlung sowie der Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die angeworbenen Arbeitskräfte. Insgesamt lagen die Motive und Positionen der beteiligten Bundesressorts und die der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerverbände nah beieinander.

Im Jahr 1973 wurde seitens der Bundesregierung ein Anwerbestopp verhängt. Ein Aktionsprogramm sollte die Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung sowie eine Reduzierung der Belastungen für die soziale Infrastruktur durch die rund vier Millionen in Deutschland lebenden Ausländer einleiten und nannte erstmals auch Eingliederung der Zuwanderer in die Gesellschaft als eine Notwendigkeit. In der Folgezeit wurden eine Reihe von Regierungskommissionen einberufen, die z.T. unter Beteiligung von Gewerkschaften,

Wirtschaftsverbänden und Wohlfahrtsorganisationen Vorschläge für die Weiterentwicklung der Politik gegenüber ausländischen Arbeitnehmern und deren Integration machten (vgl. Schneider 2010: 125ff.). Aufgrund des gestaltenden Einflusses dieser Akteure ist die deutsche Ausländerpolitik der 1970er und 1980er Jahre als Beispiel für korporatistische Politikentwicklung in Netzwerken beschrieben worden (vgl. Katzenstein 1987).

### **Politische Debatten**

Bei den Anwerbeabkommen zur Deckung von Arbeitskräftebedarfen durch Zuwanderung in den 1950er und 1960er Jahren handelte es sich um bilaterale Verträge, die durch die Bundesregierung geschlossen wurden; in dieser Phase war die parlamentarische Ebene des Deutschen Bundestages kaum beteiligt und Diskussionen spielten sich überwiegend in Fachkreisen und zwischen den Interessenvertretern ab. Auch die Beratung und Verabschiedung des ersten Ausländergesetzes im Bundestag im Jahr 1965 rief nur geringe öffentliche Diskussionen oder parteipolitische Auseinandersetzungen hervor (vgl. Dohse 1981: 177; Schönwälder 2001: 349ff.).

Erst als Ende der 1970er Jahre die Anzahl der Asylsuchenden anstieg und Fragen der Staatsangehörigkeit und der Integration stärker in die öffentliche Wahrnehmung rückten, setzte auch ein deutlicher Parteienwettbewerb ein. Migrationspolitik wurde Gegenstand parlamentarischer Debatten und damit parteipolitisch und wahltaktisch geprägter Auseinandersetzungen. In Anbetracht des 1973 verfügten Anwerbestopps und steigender Arbeitslosenraten kursierten öffentliche Debatten jedoch allenfalls am Rande um die Frage weiterer Zuwanderung in den Arbeitsmarkt. Diese wurde mit Ausnahmeregelungen weiter gesteuert, da bereits kurz nach dem Anwerbestopp deutlich wurde, dass trotz zunehmender Arbeitslosigkeit in einigen Bereichen der Bedarf an Arbeitskräften aus dem Ausland gedeckt werden musste (vgl. Sachverständigenrat 2004: 129). Der Erlass entsprechender Ausnahmekataloge für temporäre Zuwanderung in den Arbeitsmarkt (später geregelt in der Anwerbestoppausnahmereverordnung und in der Arbeitsaufenthaltsverordnung) war jedoch kaum von intensiven politischen Debatten begleitet.

Während der Phase des Ausbaus der Informationsgesellschaft Ende der 1990er Jahre lief Deutschland – ähnlich wie andere europäischen Staaten – Gefahr, durch mangelnde Ausschöpfung des Marktpotenzials von Informations- und Kommunikationstechnologien auf zusätzliches Wirtschaftswachstum zu verzichten. Sowohl die Wissenschaft als auch die Arbeitgeber und Branchenverbände der IT-Wirtschaft gingen von einem deutlichen Bedarf an zugewanderten Spezialisten für das neue Jahrtausend aus; bereits 1999 hatte eine Arbeitsgruppe innerhalb des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit mit einem Maßnahmenpaket in Aus- und Weiterbildung auf den diagnostizierten Fachkräftebedarf reagiert (vgl. Welsch 2000, 2001). Die Bundesregierung legte ein Sofortprogramm zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs auf (sog. Greencard), im Rahmen dessen bis zu 20.000 auf fünf Jahre befristete Arbeitserlaubnisse für IT-Spezialisten erteilt werden sollten. Die Greencard bedeutete vor allem eine Verwaltungsvereinfachung, da der zuvor obligatorische Weg für hochqualifizierte Zuwanderer über die Botschaften entfiel; IT-Fachkräfte konnten die Zusicherung einer Arbeitserlaubnis und die nötigen Visa direkt über die Arbeitsverwaltung erhalten. Daneben entfiel die meist zeitintensive Prüfung der Arbeits-

marktlage (vgl. Kolb 2005). Die Regelung wurde anlässlich der Computermesse CEBIT im Februar 2000 vom damaligen Bundeskanzler Schröder öffentlichkeitswirksam angekündigt, von den Interessengruppen überwiegend positiv aufgenommen und führte zu einer intensiven Diskussion über Regelungen zur Anwerbung von Ausländern in verschiedenen Mangelberufen. Bis Ende 2004 wurden etwa 17.000 Greencards erteilt. Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 wurde die Greencard durch das Aufenthaltsgesetz und die in diesem Zusammenhang vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit erlassene Beschäftigungsverordnung abgelöst. Die Zulassung ausländischer IT-Fachkräfte kann nach neuem Recht nach § 19 AufenthG als Hochqualifizierte oder nach § 18 AufenthG i.V.m. § 27 BeschV als qualifizierte IT-Fachkraft erfolgen.

### **Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ und „Zuwanderungsrat“**

Diese positiv besetzte Diskussion um Zuwanderung speiste sich auch aus der sich abzeichnenden demografischen Alterung der Gesellschaft und den damit verbundenen Risiken für die sozialen Sicherungssysteme. Der Zusammenhang einer Abmilderung des Geburtendefizits durch Einwanderung erlangte im Zuge der Greencard-Einführung verstärkt Eingang in die tagesaktuelle politische Debatte.

Der Initiative des Bundeskanzlers folgte die Einberufung einer Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ durch den damaligen Bundesinnenminister Otto Schily. Die Kommission sollte u.a. untersuchen, welche legislativen, administrativen, organisatorischen oder sonstigen Maßnahmen erforderlich sind, um Zuwanderung zu steuern und zu begrenzen, und nach welchen Kriterien und Grundsätzen in welchem institutionellen oder organisatorischen Rahmen der Zuwanderungsbedarf ermittelt werden sollte. In der Kommission, die am 4. Juli 2001 ihre umfassenden Empfehlungen für eine zukünftige Zuwanderungs- und Integrationspolitik vorlegte, waren neben wissenschaftlichen Experten, Vertretern verschiedener Religionsgemeinschaften, des UNHCR sowie sonstigen Sachverständigen auch Persönlichkeiten der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände vertreten. Die Kommission empfahl, auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und statistischer Daten den Umfang der Zuwanderung zu ermitteln und flexibel zu steuern. Dies sollte einerseits durch ein Punktesystem erfolgen, über das Bewerber unabhängig von der jeweils aktuellen Arbeitsmarktsituation nach verschiedenen Kriterien wie Alter, Sprachkenntnisse und Ausbildung ausgewählt werden sollten. Daneben empfahl die Kommission, bei Bedarfslagen am Arbeitsmarkt Ausländern erleichterten Zugang zur Erwerbstätigkeit in Deutschland zu ermöglichen. Dabei sollte das Vorrangprinzip für Inländer bzw. EU-Bürger nicht mehr durch individuelle Prüfung jedes einzelnen Arbeitsplatzes gewährleistet werden, sondern mittels einer statistisch gestützten Mängeldiagnose oder durch ein marktwirtschaftliches Abgabeverfahren (vgl. Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 101ff.).

In dem daraufhin entwickelten Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes wurden verschiedene Vorschläge der Kommission berücksichtigt. Dazu gehörte auch die Einrichtung eines Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, in dem Experten für arbeitsmarktbezogene Zuwanderung mit wissenschaftlichem, gewerkschaftlichem und unternehmerischem Hintergrund vertreten waren. Der Zuwanderungsrat entwickelte die



Ansätze der Kommission weiter und machte ergänzende Vorschläge zur Gestaltung der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte mittels eines indikatorengestützten Systems, um sektorspezifische Engpässe am Arbeitsmarkt zu reduzieren (vgl. Sachverständigenrat 2004: 220ff.). Die Beratung des Zuwanderungsgesetzes (vgl. dazu Kap. 2.2) war von heftigen politischen Auseinandersetzungen gekennzeichnet, da das Gesetz auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen war. Wegen des vorherrschenden Ziels, die Zuwanderung nach Deutschland zu begrenzen und Sicherheitsrisiken durch Zuwanderung zu reduzieren, fanden die Vorschläge der Beratungsgremien zur Steuerung der Arbeitsmigration in dem 2004 beschlossenen Zuwanderungsgesetz nur ansatzweise Niederschlag; das vorgeschlagene Punktesystem wurde nicht umgesetzt (vgl. dazu Schneider 2010: 278ff., Angenendt 2008). Der Sachverständigenrat wurde nicht als dauerhaftes Beratungsgremium weitergeführt.

### **„Arbeitskräfteallianz“**

Wie bereits in ihrem Aktionsprogramm „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ vom 16. Juli 2008 vorgesehen,<sup>21</sup> rief die Bundesregierung im Frühjahr 2009 unter der Leitung des damaligen Arbeits- und Sozialministers Olaf Scholz (SPD) eine Allianz zur Beratung der Bundesregierung in Fragen des Arbeitskräftebedarfs („Arbeitskräfteallianz“) ein. Die Arbeitskräfteallianz soll eine dauerhafte Plattform für einen offenen Dialog über den Arbeitskräftebedarf in Deutschland bilden und wird von der seit Oktober 2009 amtierenden Bundesregierung auch in der 17. Legislaturperiode weitergeführt. Aufgabe der Arbeitskräfteallianz ist es, einen Beitrag zur Sicherung der Arbeitskräftebasis in Deutschland zu leisten. Die künftige Ausrichtung der Arbeitskräfteallianz wird einen stärkeren regionalen Ansatz verfolgen. Dabei werden wirtschaftsnahe und regional verankerte Akteure in den Prozess eingebunden.

---

21 Vgl. Schneider/Parusel 2009: 13f.

## 3 Praxis, Mechanismen und Umfang der Erwerbsmigration

### 3.1 Umsetzung der wirtschaftlich orientierten Zuwanderungspolitik

#### 3.1.1 Mechanismen zur Identifizierung von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt

##### **IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots**

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg führt seit 1989 eine „Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots“ (EGS) durch. Sie gilt als die einzige Befragung in Deutschland, die repräsentativ und statistisch valide die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftebedarfs misst. Analysen auf Basis dieser Erhebung tragen dazu bei, die Ursachen und das Ausmaß von Fachkräfteengpässen zu untersuchen und auf dieser Basis Unternehmen und Politik Empfehlungen zu geben, wie entgegengesteuert werden kann.

Die Grundgesamtheit der Befragung besteht aus allen Betrieben und Verwaltungsstellen mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Aus dieser Grundgesamtheit wird anhand des Adressenbestands der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit einmal jährlich eine disproportionale, geschichtete Zufallsstichprobe von rund 75.000 Betrieben und Verwaltungen gezogen. Die Schichtung der Stichprobe erfolgt nach 28 Wirtschaftszweigen, acht Betriebsgrößenklassen (Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) und 16 Bundesländern. Im vierten Quartal eines jeden Jahres erhalten alle Betriebe und Verwaltungen dieser Stichprobe einen Brief mit einem Fragebogen sowie einer kurzen Erläuterung zur Befragung zugesandt. Alle Angesprochenen werden darum gebeten, den Fragebogen bis Anfang November auszufüllen und an das Erhebungsinstitut zurückzusenden. Die Betriebe und Verwaltungen, die nicht auf das Schreiben reagieren, werden ein weiteres Mal schriftlich darum gebeten, an der Befragung teilzunehmen. Im Jahr 2008 haben sich rund 13.600 Betriebe und Verwaltungen mit insgesamt rund 1,8 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der EGS beteiligt (vgl. Heckmann/Kettner/Rebien 2009: 5).

Im ersten, zweiten und dritten Quartal werden kurze telefonische Interviews mit den Betrieben und Verwaltungen durchgeführt, um die Entwicklungen der Arbeitskräftenachfrage kontinuierlich zu aktualisieren. Im Durchschnitt dauern diese telefonischen Befragungen nur fünf Minuten. Die Angaben der teilnehmenden Betriebe und Verwaltungen werden mit einem iterativen Hochrechnungsverfahren auf die Gesamtwirtschaft hochgerechnet. Dies ermöglicht statistisch abgesicherte Aussagen über die Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs und über den Verlauf von Stellenbesetzungsprozessen in den einzelnen Branchen und Regionen sowie für verschiedene Betriebsgrößen. Unter Anwendung unterschiedlicher Gewichtungskonzepte können so Entwicklungen aufgezeigt werden, die nicht – wie oft in den Medien – von Einzelbeispielen geprägt sind, sondern die als repräsentativ



für eine Branche oder Region etc. gelten. Die Daten der Erhebung haben hohe Relevanz für die Politikberatung des IAB auf Bundes- und Länderebene sowie in Europa. Sie werden darüber hinaus für wissenschaftliche Analysen genutzt.

### **Weitere Mechanismen und Analysen**

Neben der repräsentativen Befragung des IAB analysieren auch Arbeitgeberverbände und Wirtschaftsforschungsinstitute die Arbeitsmarktlage in Deutschland. So untersuchte das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) in Köln im Jahr 2009 den Fachkräftebedarf der deutschen Industrie im Bereich der so genannten „MINT“-Berufe (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) (vgl. Arbeitgeberverband Gesamtmetall 2009). Die wichtigste Datenquelle für derartige Analysen ist die von der Bundesagentur für Arbeit geführte Statistik über offene Stellen (vgl. dazu Abschnitt 3.2.1).

Das internationale Personalvermittlungsunternehmen Manpower führt vierteljährlich das so genannte „Manpower Arbeitsmarktbarometer“ durch, eine international vergleichende Studie zur Einschätzung der zukünftigen Arbeitsmarktentwicklung in mehreren Ländern. Sie misst repräsentativ die Erwartungshaltung von Arbeitgebern zur Beschäftigungslage ihres eigenen Unternehmens in Bezug auf das nächstfolgende Quartal. Die Ergebnisse werden aufgeschlüsselt nach Branchen und Regionen und finden Beachtung bei Ökonomen, Arbeitsmarktexperten und Finanzanalysten. Für das Manpower Arbeitsmarktbarometer im zweiten Quartal 2010 in Deutschland wurden bundesweit 1.017 Arbeitgeber befragt (vgl. Manpower Inc. 2009: 4).

Im Rahmen der Arbeitskräfteallianz der Bundesregierung wird derzeit ein System zur Ermittlung des Arbeitskräftebedarfs entwickelt (vgl. Abschnitt 3.2.1.5).

### **3.1.2 Abgleich von Stellenbeschreibungen und Qualifikationsprofilen („Job-Matching“)**

Das so genannte „Job-Matching“, also die passgenaue Vermittlung von Arbeitssuchenden in offene Stellen, hat im Rahmen der deutschen Arbeitsmarktpolitik hohe Priorität. Aus der Sicht der Bundesregierung ist es wichtig, Arbeitsuchende noch schneller als bisher in den Arbeitsmarkt zu integrieren bzw. neu einzugliedern. Zu diesem Zweck wurde u.a. mit dem zum 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente die Vermittlung als Kernbereich der Arbeitsmarktpolitik gestärkt und entbürokratisiert (vgl. Bundesregierung 2009: 30f.).

Die Bemühungen um ein schnelleres und möglichst passgenaues „Job-Matching“ beziehen sich jedoch in erster Linie auf Arbeitssuchende, die bereits in Deutschland ansässig sind. Im Rahmen der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen für Stellenbewerber aus dem Ausland bzw. potentielle Arbeitszuwanderer findet ein Matching nur punktuell statt. Da Deutschland keine systematische Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland betreibt, obliegt die Prüfung, ob ein ausländischer Bewerber für die Besetzung einer bestimmten Stelle geeignet ist, prinzipiell dem jeweiligen Arbeitgeber. Er hat selbst sicherzustellen,

dass ein ausländischer Bewerber den Anforderungen seines Betriebs in Bezug auf beispielsweise Ausbildung, Qualifikation und Sprachkenntnisse entspricht.

Zu einem Matching kommt es jedoch im Rahmen der Vorrangprüfung vor der Erteilung einer Arbeitsgenehmigung: Im Rahmen des behördeninternen Zustimmungsverfahrens, das – von Ausnahmen abgesehen – bei Ausländern aus Staaten, die nicht dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehören, zum Einsatz kommt, schaltet die für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zuständige Ausländerbehörde die Bundesagentur für Arbeit ein. Dieses Verfahren gilt sowohl für neu einreisende Arbeitnehmer als auch für Ausländer, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben. Die Bundesagentur darf der Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer Beschäftigung nur dann zustimmen, wenn sich durch die Beschäftigung des Ausländers keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben, wenn für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer, Staatsangehörige aus EWR-Ländern, der Schweiz, sowie Ausländer, die deutschen Arbeitnehmern hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind, nicht zur Verfügung stehen (Vorrangprüfung), und wenn der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird. Die Agentur für Arbeit muss also u.a. prüfen, ob bevorrechtigte Bewerber, die den Anforderungen der offenen Stelle entsprechen, auf dem regionalen oder überregionalen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009: 19).

Bei bestimmten Arten der Arbeitsmigration nach Deutschland, bei denen ausländische Arbeitskräfte an deutsche Arbeitgeber vermittelt werden, spielt das „Job-Matching“ ebenfalls eine wesentliche Rolle, so z.B. bei der Vermittlung von Gastarbeitnehmern (siehe Abschnitt 2.2) und Pflegekräften. In diesen Fällen erfüllt die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV) die Vermittlungsfunktion. Sie prüft, ob bestimmte Mindestanforderungen an die Qualifikation der Bewerber, beispielsweise einschlägige Studienabschlüsse oder Berufsausbildungen, im Einzelfall vorliegen.

Bei ausländischen Arbeitskräften, die sich bereits in Deutschland aufhalten, spielt das Job-Matching indirekt auch im Rahmen der Anerkennung ausländischer Abschlüsse eine Rolle. Die ZAV bietet seit rund zwei Jahren eine Anerkennungsberatung an. Prinzipiell unterscheidet man zwischen „nicht reglementierten“ und „reglementierten“ Berufen. Die meisten Berufe in Deutschland sind nicht reglementiert (z.B. Mathematiker, Physiker, kaufmännische Berufe). Für sie gibt es keine gesetzliche Vorschrift zur Berufsausübung und somit auch kein Anerkennungsverfahren; faktisch übt der Arbeitgeber die Anerkennung aus. Diesbezüglich kann es sinnvoll sein, eine Zeugnisbewertung zu beantragen. Damit kann ein Arbeitgeber einen ausländischen Studien- bzw. Berufsabschluss besser einschätzen.

Hinsichtlich der rund 60 reglementierten Berufe (z.B. Arzt, Lehrer, Augenoptiker) sind der Berufszugang und die Berufsausübung durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Nachweis einer bestimmten Qualifikation gebunden. Wer also einen reglementierten Beruf mit einer ausländischen Qualifikation ausüben möchte, muss seinen Ab-

schluss durch die zuständige deutsche Behörde oder den entsprechenden Berufsverband anerkennen lassen (vgl. Abschnitt 3.1.3).

### **Interkulturelle Kompetenz in der Arbeitsvermittlung**

Im Bereich der Arbeitsvermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit bzw. die Jobcenter der Arbeitsgemeinschaften<sup>22</sup> haben Untersuchungen gezeigt, dass hinsichtlich arbeitsuchender Migranten noch Entwicklungsbedarf bei der Berücksichtigung des Merkmals „Migrationshintergrund“ besteht (vgl. IAQ et al. 2009: 25). Laut einer Studie für die Berliner Senatsverwaltung für Integration, Soziales und Arbeit zur interkulturellen Öffnung der Berliner Job-Center liegen die Potenziale, die Personen mit Migrationshintergrund mitbringen und die im Prozess der Jobvermittlung potenziellen Arbeitgebern als Stärke dargelegt werden können, insbesondere im Bereich Mehrsprachigkeit, Wissen über andere Kulturen sowie Auslandserfahrung. Diese Potenziale werden jedoch von der Mehrheit der Arbeitsvermittler noch nicht in einem positiven Sinn wahrgenommen; vielmehr dominiert offenbar die Wahrnehmung des Merkmals des Migrationshintergrunds im Zusammenhang mit niedrigen Qualifikationen und Sprachdefiziten (vgl. Stern et al. 2008: 24). Auch aus Befragungen von Personen mit Migrationshintergrund, die als Kunden im Bereich der Arbeitsvermittlung betreut wurden, ergibt sich ein Bedarf zur Verbesserung der Diversity-Kompetenz in Arbeitsagenturen und Jobcentern, so dass Vorteile, die sich möglicherweise aus dem Migrationshintergrund der Kunden ergeben, produktiver für die Arbeitsvermittlung genutzt werden können (vgl. Schneider et al. 2008: 30f.). In diesem Zusammenhang haben die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit Anfang 2009 dazu aufgerufen, auf allen Ebenen verstärkt die besonderen Qualifikationen und Stärken von Migranten in den Blick zu nehmen.<sup>23</sup>

Bereits im Nationalen Integrationsplan des Jahres 2007 war als Zielbestimmung im Bereich der Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt vorgeschlagen worden, in der Vermittlung stärker auf die Erstellung individueller Bewerberprofile unter Einbeziehung des besonderen kulturellen und sprachlichen Kapitals der oder des Arbeitsuchenden mit Migrationshintergrund hinzuarbeiten. Dabei sollten unabhängig von einer formalen Anerkennung von Berufsabschlüssen formelle und informelle Kenntnisse und Fähigkeiten berücksichtigt werden, um in Bewerbungsverfahren die Potenziale von Migrantinnen und Migranten transparent zu machen und dadurch einen Ausgangspunkt für eine passgenaue Förderung zur beruflichen Integration zu schaffen (vgl. Bundesregierung 2007: 78). Unter anderem wird darüber diskutiert, bestimmte Merkmale und Kompetenzen von Kunden mit Migrationshintergrund im elektronischen Datenverarbeitungssystem VerBIS

22 Bei den Arbeitsgemeinschaften („ARGEN“) handelt es sich um regionale Einrichtungen, in denen Stellen der Bundesagentur für Arbeit mit kommunalen Behörden zusammenarbeiten, um die Arbeitsmarktintegration und die Verwaltung des Arbeitslosengeldes II nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) zu gewährleisten.

23 vgl. „Stärken erkennen, Potenziale fördern – Besondere Qualifikationen von Migranten besser nutzen“, Presse Info 012 der Bundesagentur für Arbeit vom 9. Februar 2009.

aufzunehmen,<sup>24</sup> mit dessen Hilfe die Vermittlung von Arbeitsuchenden auf offene Stellen verbessert werden soll; hier sind jedoch ggf. Fragen des Datenschutzes oder Diskriminierungs-/Stigmatisierungspotenziale zu beachten (vgl. Stern et al. 2008: 30).

### 3.1.3 Mechanismen zur Anerkennung der Qualifikationen von Zuwanderern

Neben informellen Kompetenzen, die zugewanderte Arbeitskräfte ggf. mitbringen, kommt vor allem der Frage der Feststellung und Anerkennung formaler beruflicher Kompetenzen, Bildungsabschlüsse und Qualifikationen in jüngster Zeit besondere Beachtung zu. Studien haben ergeben, dass Migranten oftmals unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt sind bzw. vorhandene, z.T. dringend benötigte Kompetenzen nicht ausgeschöpft werden, etwa weil im Ausland erworbene Bildungsabschlüsse nicht anerkannt werden können („Brain Waste“; vgl. Englmann/Müller 2007). In Deutschland liegt die Zuständigkeit zur Feststellung fachlich-beruflicher Kompetenzen bzw. zur Anerkennung von Qualifikationen, die im Ausland erworben wurden, in der Verantwortung der einzelnen Bundesländer, welche sie wiederum unterschiedlich geregelt haben. Für Berufsbilder, die nicht durch Regierungen oder andere staatliche Stellen reglementiert sind, können auch Selbstverwaltungsorgane wie Berufsverbände oder Kammern für Anerkennungsfragen zuständig sein.<sup>25</sup> Neben den reglementierten Berufen, die sich vor allem im Gesundheitswesen, in der Pädagogik, im Technik-, Handwerks- und Ingenieurwesen, in der Rechtspflege, im Lebensmittelwesen, in der Land- und Forstwirtschaft sowie in der Wirtschaftsprüfung und im Steuerwesen finden, gibt es auch einige Berufsfelder, in denen es zur Aufnahme einer Berufstätigkeit keines besonderen Anerkennungsverfahrens bedarf.<sup>26</sup> Je nach Bundesland- und/oder Kammerzuständigkeit können die Anforderungen jedoch stark variieren. Daher haben mehrere Länder Informationsbroschüren aufgelegt, die über die Anerkennung von ausländischen schulischen und beruflichen Abschlüssen informieren und Hinweise geben, bei welchen Einrichtungen die Anerkennung beantragt werden kann.

Die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) als zuständige Stelle der Konferenz der Kultusminister der Länder betreibt die Datenbank ANABIN („Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsnachweise“).<sup>27</sup> Sie soll die zuständigen Ministerien in den Ländern, die Hochschulen, andere für die Anerkennung ausländischer Hochschulabschlüsse zuständige Behörden sowie die interessierte Öffentlichkeit über ausländische Hochschulsysteme und deren Abschlüsse informieren.

24 Mit der Verwaltungssoftware VerBIS (Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem) wurden 2005/2006 die bis dahin getrennten Programme zur Berufsberatung und Arbeitsvermittlung zusammengefasst. Mit Ausnahme der so genannten Optionskommunen, die eigene Software einsetzen, arbeiten alle Arbeitsagenturen und -gemeinschaften mit dieser Beratungs- und Vermittlungssoftware.

25 Aufgrund der Vielzahl und der Heterogenität der Anerkennungsverfahren können die einzelnen Systeme und Mechanismen in dieser Studie nicht detailliert dargestellt werden. Zu Berufsfeldern und Anerkennungsverfahren vgl. IQ (2007: 25ff.), umfassend zur gesamten Problematik der Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland Englmann/Müller (2007).

26 Grundsätzlich wird in Deutschland differenziert zwischen reglementierten akademischen Berufen, nicht reglementierten akademischen Abschlüssen und Berufen nach der Handwerksordnung und dem Berufsbildungsgesetz.

27 <http://www.anabin.de>

### Defizite im Bereich der Anerkennung

Aufgrund der Unübersichtlichkeit der Zuständigkeiten und der Vielzahl der Ansprechpartner im föderalen System kann es für Neuzuwanderer schwer bis unmöglich sein, einen Bildungsabschluss erfolgreich anerkennen zu lassen (IAQ et al. 2009: 138).<sup>28</sup> Die Möglichkeiten der Anerkennung hängen dabei auch von der Qualität der Bildungsabschlüsse ab. Während es einer Studie des Instituts Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen zufolge z.B. einem Drittel der zugewanderten Akademiker, die Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II beziehen, gelang, eine Anerkennung ihres Bildungsabschlusses zu erwirken, verfügten im Bereich der beruflichen Bildung nur ein Zehntel über eine Anerkennung. Dabei konnten auch erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Herkunft festgestellt werden. Besonders deutlich hat sich dies für die Gruppe der Aussiedler gezeigt. Hier verfügen zwischen einem Drittel und knapp der Hälfte über einen beruflichen Abschluss, der in Deutschland nicht anerkannt wurde (vgl. Brüssig et al. 2009: 7). Die in den Jahren 2006/2007 unter den fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen<sup>29</sup> durchgeführte Repräsentativbefragung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland“ (RAM) ergab, dass rund die Hälfte (48,4%) der zugewanderten befragten Ausländer mit einer im Herkunftsland absolvierten Berufsausbildung nicht über eine formale Anerkennung ihres erlernten Berufs in Deutschland verfügten; bei türkischen (52,7%) und bei polnischen Staatsangehörigen (56,5%) war die Quote besonders hoch (vgl. Babka von Gostomski 2010: 98f.). Auch Integrationsfachkräfte im Bereich der Eingliederung in den Arbeitsmarkt stellen bei Zuwanderern einen Bedarf nach Beratung bei der Anerkennung ihrer Qualifikationen fest. Aufgrund der heterogenen Struktur verfügen sie jedoch bislang über keine flächendeckenden Möglichkeiten, das Nachholen von Abschlüssen zu fördern (etwa durch den direkten Zugang zu bzw. die Vorbereitung auf eine deutsche Berufsprüfung; vgl. IAQ et al. 2009: 136f.).

Bei den verschiedenen Akteuren in Bund und Ländern wird bereits seit der Vorlage des Nationalen Integrationsplans im Jahr 2007 über die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen diskutiert. Die Länder hatten sich darin für eine bessere volkswirtschaftliche Nutzung der im Ausland erworbenen Schul-, Bildungs- und Berufsabschlüsse von Zuwanderern stark gemacht und angeregt, auch über Teilanerkennungen (Feststellung teilweiser Gleichwertigkeit) und gezielte Anpassungsqualifizierungen nachzudenken. Als gemeinsames Ziel von Bund und Ländern ist nun vorgesehen, die Möglichkeiten der Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Bildungsabschlüssen kurzfristig zu erweitern und zu verbessern. Für alle Migrantengruppen soll gewährleistet sein, dass im Ausland erworbene Abschlüsse zügig auf Anerkennung geprüft und die erforderlichen Ergänzungs- und Anpassungsqualifizierungen angeboten werden (vgl. Bundesregierung 2007: 28; 2008: 24, 45).

28 Empirische Analysen im Rahmen dieser Studie zeigten, „dass die fehlende Anerkennung eines vorhandenen Berufsabschlusses die Chancen auf die Überwindung des Leistungsbezuges und den Eintritt in eine Beschäftigung mindestens ebenso stark mindern wie ein fehlender Abschluss.“ (IAQ et al. 2009: 126f.)

29 Türkische Staatsangehörige, Personen mit einer Staatsangehörigkeit eines Landes des ehemaligen Jugoslawien sowie polnische, italienische und griechische Staatsangehörige.

Im Rahmen einer Bestandsaufnahme wurden durch das BAMF, das für die Erstellung eines Konzepts zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Hochschulabschlüssen zuständig ist, vier zentrale Hürden bei der beruflichen Integration zugewanderter Fachkräfte identifiziert:

1. die Zersplitterung der Zuständigkeiten der Beratung,
2. unzureichende Transparenz von Anerkennungsverfahren,
3. die mangelhafte Verwertbarkeit von Anerkennungsbescheiden und
4. die fehlende Vernetzung der zuständigen Stellen und Verzahnung der Angebote.

### **Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Maßnahmen**

Im Hinblick auf Anpassungsqualifizierungen von Zuwanderern wurden in den vergangenen Jahren im Rahmen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe des Bundesministeriums des Innern, des BAMF und der Otto-Benecke-Stiftung Ansätze zur fachlichen und sprachlichen Nachqualifizierung zugewanderter Akademikerinnen und Akademiker entwickelt. Am 5. Februar 2009 beschloss die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder die Einsetzung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Anerkennungsverfahren“.<sup>30</sup> In ihrem im September 2009 vorgelegten Bericht empfahl die Arbeitsgruppe einen einheitlichen Regelungsstand für alle Abschlüsse in Form eines gemeinsam von Bund und Ländern zu erarbeitenden Gesetzes sowie die Verbesserung der Verfahren, u.a. durch bessere Vernetzung der zuständigen Stellen, den Ausbau der ZAB sowie eine bessere Qualifizierung der Mitarbeiter von Anerkennungsstellen, mit dem Ziel einer einheitlichen Entscheidungspraxis zur effizienteren Erschließung ausländischer Qualifikationen.

Am 9. Dezember 2009 beschloss das Bundeskabinett ein Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, das eine rechtliche Neuregelung zur Bewertung und Anerkennung der Qualifikationen nach Deutschland zugewanderter Personen entwirft (vgl. Bundesregierung 2009a). U.a. soll ein gesetzlicher Anspruch auf ein individuelles Anerkennungsverfahren für alle im Ausland erworbenen Berufsabschlüsse geschaffen werden. Dieser Anspruch soll sich auf reglementierte Berufe ebenso wie auf nicht reglementierte Berufe erstrecken. Bei festgestellter Gleichwertigkeit von Qualifikationen ist dies von der zuständigen Stelle zu bestätigen („Anerkennung“). Wenn die nachgewiesenen Qualifikationen den inländischen Anforderungen des jeweiligen Ausbildungsgangs nicht voll entsprechen, sollen Möglichkeiten geschaffen werden, diese zumindest in Teilen anzuerkennen (Feststellung teilweiser Gleichwertigkeit). Festgestellt und dokumentiert werden sollen auch die wesentlichen Fehlstellen und der eventuelle Anpassungsqualifizierungsbedarf im Verhältnis zu vergleichbaren deutschen Ausbildungen. Zudem sollen Informationen über entsprechende Maßnahmenangebote bereitgestellt werden. Dies soll es Anerkennungsuchenden ermöglichen, gezielt an Anpassungsqualifizierungen teilzunehmen (vgl. BAMF/EMN 2010: 47). Ende 2010 soll der zweite Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe

---

30 vgl. Antwort der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Staatsministerin Prof. Dr. Maria Böhmer, vom 30. Juni 2009 auf die Schriftliche Frage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, BT-Drs. 16/13710, S. 1f. Die Arbeitsgruppe geht auf die „Qualifizierungsinitiative für Deutschland“ im Rahmen des Bildungsgipfels vom 22. Oktober 2008 in Dresden zurück, bei dem Bund und Länder Aktivitäten zur Förderung und Unterstützung von Bildung über den gesamten Lebensweg vereinbart haben.



„Anerkennungsverfahren“ vorgelegt werden, der die Eckpunkte ergänzen und auf dessen Grundlage ein Gesetzentwurf erarbeitet werden soll.<sup>31</sup>

Vorgesehen ist u.a. die Einrichtung von zentralen Erstanlaufstellen, in denen jeder Anerkennungssuchende Beratung erhält und den Weg zu den zuständigen Behörden bzw. Stellen gewiesen bekommt. Die verschiedenen Stellen der beruflichen Integration sollen vernetzt und darauf aufbauend ein Schnittstellenmanagement entwickelt werden, um die Angebote zur Beratung über Arbeitsmarktperspektiven, Anerkennung, Weiterbildung sowie Anpassungsqualifizierung aufeinander abzustimmen.

Die auf der Basis der zuständigen Stellen erfolgten Anerkennungen müssten in der Folge ggf. auch im Bereich der Vermittlung von arbeitssuchenden Personen berücksichtigt werden, d.h. (ebenso wie etwa die Frage der sprachlichen Kompetenzen) in der IT-Anwendung VerBIS (siehe Fußnote 24) im Qualifikationsprofil des Kunden hinterlegt werden. VerBIS baut auf der Struktur deutscher Bildungsabschlüsse auf und eröffnete bislang keine andere Möglichkeit, als Personen mit nicht anerkannten Abschlüssen als „Helfer“ in dem jeweiligen Tätigkeitsbereich zu deklarieren (vgl. IAQ et al. 2009: 136, 206). Nunmehr ist seitens der BA in VerBIS eine gesonderte Kategorie für ausländische Berufsabschlüsse eingerichtet worden, so dass die beruflichen Kompetenzen in den Matching-Prozess eingehen können. Hier ist die Nennung der Abschlüsse unter Umständen aussagekräftig für Arbeitgeber, die offene Stellen besetzen wollen (vgl. Englmann/Müller 2007: 204; Bundesregierung 2008: 46).

Aus der Perspektive der deutschen Arbeitgeberverbände ist es besonders in Fällen, in denen eine formale Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse nicht (oder noch nicht) möglich ist, vordringlich, mehr Transparenz bezüglich der hinter den Abschlüssen liegenden Kompetenzen herzustellen. Nicht die formalen Qualifikationen, sondern die tatsächlichen Kompetenzen seien für Arbeitgeber entscheidend und müssten erkennbar sein (vgl. Englmann/Müller 2007: 238).

### **Anerkennung von Abschlüssen aus den EU-Mitgliedstaaten**

Die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse von Zuwanderern aus EU-Mitgliedstaaten für Berufe, die im Aufnahmestaat reglementiert sind, erfolgt gemäß der vollständig ins deutsche Recht implementierten europäischen Berufsanerkennungs-Richtlinie<sup>32</sup> innerhalb von drei Monaten. Die Richtlinie legt die Vorschriften fest, nach denen ein Mitgliedstaat, der den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung in seinem Hoheitsgebiet an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen knüpft, für den Zugang zu diesem Beruf die in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten erworbenen Berufsqualifikationen anerkennt. Die Richtlinie betrifft nicht nur EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat einen reglementierten Beruf ausüben wollen, sondern in

31 BT-Pl.Pr. Nr. 17/9 vom 3. Dezember 2009, S. 655 (Beitrag PStS. Dr. Helge Braun).

32 Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.



bestimmten Fällen auch Drittstaatsangehörige, deren Qualifikation in einem Mitgliedstaat anerkannt wurde, etwa wenn die Ausbildung nach den einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen gleichwertig ist. Die Kammern führen in der Regel eine sogenannte „Vergleichbarkeitsprüfung eines ausländischen Aus- oder Weiterbildungsabschlusses“ durch. Dabei wird der deutsche Ausbildungsberuf, der zur Zeit des ausländischen Abschlusses aktuell war, mit dem ausländischen verglichen. Beide Prüfungen oder Befähigungsnachweise müssen von „gleichem Wert“ sein. Die Anerkennung der Ausbildungs- und Befähigungsnachweise eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates ist im Berufsbildungsgesetz (BBiG) geregelt. Die Umsetzung der Richtlinie erwies sich in Deutschland als kompliziert, da u.a. Änderungen in über einhundert Gesetzen und Verordnungen auf Bundes- und Landesebene erforderlich waren.

### 3.1.4 Integrationsmaßnahmen

Das Aufenthaltsgesetz hat zum Ziel, Zuwanderung nach Deutschland unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik zu ermöglichen und zu gestalten. Integration ist als eine Aufgabe zu verstehen, für die sowohl der Bund als auch die Länder und Gemeinden Verantwortung übernehmen. Mit dem im Jahr 2007 angenommenen „Nationalen Integrationsplan“ wurde eine Reihe wesentlicher Handlungsfelder für die Integrationsarbeit identifiziert (vgl. BAMF/EMN 2010: 32). Diese sind:

- Verbesserung der Integrationskurse,
- Förderung der deutschen Sprache von Anfang an,
- Sicherung guter Bildung und Ausbildung und Erhöhung der Arbeitsmarktchancen,
- Verbesserung der Lebenssituation von Frauen und Mädchen,
- Verwirklichung von Chancengleichheit,
- Verwirklichung kultureller Pluralität und Stärkung interkultureller Kompetenzen,
- Integration vor Ort,
- Kultur und Integration,
- Integration durch Sport,
- Integration durch bürgerschaftliches Engagement und Stärkung der gleichberechtigten Teilhabe,
- Medien und Wissenschaft.

Im Rahmen des bundesweiten Integrationsprogramms gemäß § 45 Aufenthaltsgesetz steht insbesondere der Bereich „Anerkennung von ausländischen Abschlüssen“ im Fokus der Behandlung.

### **Integrationskurse**

Damit die Integration der Zuwanderer gelingt, erhalten alle legalen Zuwanderer ein staatliches Grundangebot zur Integration (Integrationskurs), das ihre eigenen Eingliederungsbemühungen unterstützen soll.<sup>33</sup> Der Integrationskurs umfasst einen Basis- und einen Aufbausprachkurs sowie einen Orientierungskurs. Um im Sprachkurs eine individuelle Sprachförderung der Teilnehmer zu ermöglichen, ist ein nach dem jeweiligen Lerntempo differenzierter und modularer Aufbau in sechs Kursabschnitte vorgesehen. Ziel des Sprachkurses ist der Erwerb „ausreichender Sprachkenntnisse“. Dadurch werden Zuwanderer in die Lage versetzt, sich im täglichen Leben in ihrer Umgebung selbständig zurechtzufinden und entsprechend ihrem Alter und Bildungsstand sich mündlich und schriftlich auszudrücken. Aktuell gibt es sieben verschiedene bundesweit verbindliche Konzepte für die unterschiedlichen Zielgruppen der Integrationskurse, die sowohl von den Lerninhalten als auch von der Lernprogression auf die jeweilige Zielgruppe ausgerichtet sind. Der Orientierungskurs soll beim Zuwanderer das Verständnis für das deutsche Staatswesen wecken. Insbesondere die Bedeutung der freiheitlich demokratischen Grundordnung, des Parteiensystems, des föderalen Aufbaus Deutschlands, der Sozialstaatlichkeit, der Gleichberechtigung, der Toleranz und der Religionsfreiheit sollen vermittelt werden. Ziel ist, den Zuwanderern das Zurechtfinden in der neuen Gesellschaft zu erleichtern und Identifikationsmöglichkeiten zu schaffen.

Der erfolgreiche Erwerb der Sprachkenntnisse wird mit einer Prüfung zum Deutschtest für Zuwanderer (skalierter Test) nachgewiesen. Die „Integrationskursverordnung“ regelt die Einzelheiten der Integrationskurse, insbesondere deren Ausgestaltung, die Dauer und die Lerninhalte sowie das Zulassungsverfahren der Träger.

### **Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)**

Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes sind die vom Bund geförderten Beratungsdienste zusammengelegt und neu strukturiert worden. Seit dem 1. Januar 2005 erfolgt die Beratung für erwachsene Zuwanderer durch die MBE. Die Schwerpunktsetzung der Migrationsberatung liegt auf der Initiierung und Unterstützung des Integrationsprozesses durch eine professionelle Einzelfallberatung. Sie dient dazu, die Kompetenzen der Zuwanderer festzustellen, mit ihnen gemeinsam einen individuellen Förderplan zu erstellen und dessen Umsetzung zu begleiten. Die Durchführung der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer obliegt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das hierzu ein bundesweites Netz von Beratungsstellen eingerichtet hat.

### **Projekte zur Förderung der Integration von Zuwanderern**

Die Bundesregierung fördert Projekte zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern mit Daueraufenthaltsrecht. Schwerpunkte dieser gemeinwesenorientierten und wohnumfeldbezogenen Projekte sind die Einbindung in die

---

<sup>33</sup> Die genauen Bedingungen für die Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs sind in §§ 44 und 44a AufenthG festgelegt. Neben Neuzuwanderern können auch bereits im Inland lebende Migranten einen solchen Kurs besuchen oder sogar – sofern sie Grundleistungen für Arbeitsuche beziehen – dazu verpflichtet werden. Sie zahlen nur 1 Euro Beitrag pro Stunde; für Grundleistungsempfänger und Spätaussiedler ist die Kursteilnahme kostenlos (vgl. BAMF/EMN 2010: 33).

örtliche Gemeinschaft, die präventive Arbeit (Gewalt- und Suchtprävention, Konfliktmanagement), die Stärkung mitgebrachter Kompetenzen, der interkulturellen Kompetenz, der Erziehungskompetenz der Eltern sowie der sozialen Kompetenz durch freizeitpädagogische Angebote mit dem Ziel, die gegenseitige Akzeptanz und das Zusammenleben von Einheimischen und Zuwanderern zu verbessern. Großer Wert wird in der gemeinwesenorientierten Projektarbeit auf die Vernetzung und Kooperation aller am Integrationsprozess beteiligten Akteure sowie die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements gelegt.

## 3.2 Daten und Entwicklungen

### 3.2.1 Statistiken zur arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung

Die nachfolgenden Daten zur arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung nach Deutschland sowie die Tabellen im Anhang basieren auf vier unterschiedlichen Datenquellen, die im Hinblick auf Zuverlässigkeit und europaweite Vergleichbarkeit sowohl Vorteile bieten als auch bestimmte Schwächen haben. Diese sind die Arbeitskräfteerhebung (Labour Force Survey, LFS) innerhalb der repräsentativen Haushaltebefragung „Mikrozensus“ (Tabellen A1 bis A18 im Anhang), die Statistik der Bundesagentur für Arbeit über gemeldete Stellen und die jährlichen Statistiken über offene Stellen der EU-Statistikbehörde Eurostat (Tabellen A19 bis A21) sowie, zur Analyse des Zu- und Fortzugs von Erwerbsmigranten, das Ausländerzentralregister (Tabellen A22 bis A33).

Die genaueste Datenquelle zur Beschäftigung ausländischer Staatsbürger in Deutschland ist die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA). Sie enthält Daten zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland nach verschiedenen Parametern, darunter Staatsangehörigkeiten und Geschlecht. Die deutsche Beschäftigungsstatistik beruht jedoch auf einem grundsätzlich anderen Konzept als das international angewandte Erwerbstätigenkonzept. Erstere geht aus Meldungen der Arbeitgeber zu den verschiedenen Säulen der Sozialversicherung (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung) hervor. Unberücksichtigt bleiben alle nicht sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigen wie Beamte, Selbstständige, unbezahlt mithelfende Familienangehörige und Personen, die ausschließlich in so genannten Mini-Jobs tätig sind. In der BA-Statistik der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer wird somit nur ein Anteil von etwa 75-80% aller tatsächlich Erwerbstätigen abgebildet. Entsprechend dem Labour-Force-Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gelten hingegen als „Erwerbstätige“ alle Personen ab 15 Jahren, die in der Woche des Befragungstichtages mindestens eine Stunde gegen Entgelt oder als Selbstständige bzw. mithelfende Familienangehörige gearbeitet haben oder in Ausbildung sind. Gemäß ILO-Definition sind also auch Personen mit geringfügiger (nicht-sozialversicherter) Beschäftigung und Soldaten, Wehrpflichtige und Zivildienstleistende erwerbstätig. Für die internationale Vergleichbarkeit von Daten zur Beschäftigung/Erwerbstätigkeit bieten sich also Statistiken gemäß ILO-Erwerbstätigenkonzept eher an.

Da die vorliegende Studie im EMN-Kontext auf eine bestmögliche Vergleichbarkeit der von den einzelnen Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten abzielt, wurde die

BA-Beschäftigungsstatistik auch aus einem zweiten Grund nicht genutzt: Ähnlich wie die Verwaltungen in Frankreich und den Niederlanden verwendet die Bundesagentur für die Beschäftigungsstatistik eine eigene nationale Klassifikation der Berufe (KldB). Diese ist nicht mit der in den meisten anderen EU-Staaten benutzten Klassifikation nach dem System ISCO-88 (International Standard Classification of Occupations) kompatibel. Zwar wird die Bundesagentur von 2010 an eine überarbeitete KldB verwenden, die dann zu 93% mit einer ebenfalls aktualisierten ISCO-Klassifizierung (ISCO-08) übereinstimmen wird. Für die Fertigstellung der vorliegenden Studie kommt diese Reform jedoch zu spät. Mit Blick auf bestmögliche Vergleichbarkeit der nationalen Daten wurde daher auf eine weniger akkurate, dafür aber eher europaweit vergleichbare Datenquelle ausgewichen, die Arbeitskräfteerhebung („Labour Force Survey“, LFS). Die Beschäftigungsdaten im LFS beruhen auf ISCO-88. Der LFS wird in Deutschland im Zusammenhang mit dem Mikrozensus durchgeführt. Da es sich dabei um eine Befragung handelt und nicht um eine Vollerfassung, sind auf Basis des LFS ermittelte Daten nicht exakt, sondern Hochrechnungen auf Basis der Befragung von 1% der Haushalte in Deutschland. Alle in dieser Studie genannten Daten auf Grundlage des LFS sind auf 1.000 auf- oder abgerundete Werte. Für die Anforderungen dieser Studie wurde beim Statistischen Bundesamt eine Sonderauswertung des Mikrozensus veranlasst (vgl. Tabellen A1 bis A18 im Anhang).

### **Statistiken der Bundesagentur für Arbeit über gemeldete Stellen**

In der Bundesrepublik führt die Bundesagentur für Arbeit die amtliche Statistik über den Arbeitsmarkt nach dem Sozialgesetzbuch III und über die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch II. Dazu gehören u.a. die Arbeitslosenstatistik, die Beschäftigungsstatistik, Förderstatistiken und die Statistik über Bedarfsgemeinschaften, ihre Mitglieder und die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II für alle Regionen Deutschlands.

Relevant für die im Folgenden sowie im Anhang der Studie diskutierte Entwicklung der Zahl der offenen Stellen ist die von der Bundesagentur geführte Statistik über gemeldete, zu besetzende Stellen. Bei den gemeldeten Stellen handelt es sich um Stellen mit einer vorgesehenen Beschäftigungsdauer von mehr als sieben Kalendertagen, die der Bundesagentur für Arbeit zur Besetzung gemeldet wurden. Nicht integraler Bestandteil der gemeldeten Stellen sind Stellen für Freiberufler, Selbständige sowie Stellen der privaten Arbeitsvermittlung, da diese nicht unter den Begriff der Beschäftigung im Sinne des § 7 SGB IV fallen, und Arbeitslose Stellen, die mit einem unternehmerischen Risiko verbunden sind, nicht annehmen müssen. Ferner sind Unternehmen nicht verpflichtet, ihre offenen Stellen zu melden. Vielmehr treffen sie nach unterschiedlichen Gesichtspunkten Entscheidungen darüber, welche Stellen sie der Arbeitsverwaltung als offen melden und welche nicht. Aus Erhebungen des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebotes, in der alle offenen Stellen erfasst sind, geht z.B. hervor, dass über einen Zeitraum von drei Jahren die Meldequote der sofort zu besetzenden Stellen für Geringqualifizierte bei über 70% lag, während sie bei den Akademikerstellen nur 35% betrug (vgl. Kettner/Stops 2009: 356). Die Statistiken über gemeldete offene Stellen sind somit nicht repräsentativ für die zu einem bestimmten Zeitpunkt tatsächlich offenen Stellen, sondern weisen in der Regel deutlich niedrigere Zahlen auf. Die tatsächliche Zahl der offenen Stellen wird in Deutschland mittels einer repräsen-

tiven Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebotes bestimmt, die auch Grundlage der an Eurostat gemeldeten Zahlen ist (siehe unten sowie Abschnitt 3.1.1).

Hinsichtlich der bei der Arbeitsverwaltung gemeldeten Stellen kann zwischen „normalen“ und „geförderten“ Stellen unterschieden werden. Bei den so genannten „normalen“ Stellen handelt es sich um ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen, nicht jedoch um Daueraufträge, Jobstellenangebote, Telearbeit, Saisonarbeit, Altersteilzeitstellen, Stellen von Personal-Service-Agenturen sowie Stellen für Gastarbeiter und Haushaltshilfen für Pflegebedürftige. „Geförderte Stellen“ umfassen Stellenangebote von Personal-Service-Agenturen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten.

Die gemeldeten Stellen werden nach der Wirtschaftszweigsystematik WZ 2008 kategorisiert. Die WZ 2008 dient dazu, die wirtschaftlichen Tätigkeiten von Unternehmen, Betrieben und anderen statistischen Einheiten in allen amtlichen Statistiken einheitlich zu erfassen. Die Wirtschaftszweigklassifikation ist hierarchisch gegliedert in 21 Abschnitte, 88 Abteilungen, 274 Gruppen, 617 Klassen und 841 Unterklassen. Somit wird eine statistische Zuordnung aller wirtschaftlichen Tätigkeiten ermöglicht. Grundsätzlich werden alle Daten auch nach Berufsbereichen auf Basis der Klassifizierung der Berufe (KldB) erhoben; hier bildet die so genannte Berufskennziffer die Gesamtheit der Ausbildungs- und Tätigkeitsbezeichnungen ab, die innerhalb der Bundesagentur eingesetzt werden.<sup>34</sup> Allerdings liegen derzeit (noch) keine Statistiken der gemeldeten Stellen differenziert nach Berufen vor. Durch Änderungen im Erfassungssystem kam und kommt es seit 2009 zu erheblichen quantitativen Verschiebungen zwischen den verschiedenen Hierarchie-Ebenen bei der Berufsklassifikation. Da durch diese Veränderungen auch eine Vergleichbarkeit mit den Daten früherer Jahre nicht mehr gegeben ist, werden die gemeldeten Stellen aus der BA-Statistik im Rahmen dieser Studie nur nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige wiedergegeben.

#### **Jährliche Statistiken über offene Stellen von Eurostat**

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich geeinigt, die Zahl der offenen Stellen (auch „Vakanzen“ oder „ungedekte Arbeitsnachfrage“) sowie die Vakanzraten (d.h. das Verhältnis zwischen der Zahl der offenen Stellen und der gesamten Arbeitsnachfrage, die sich aus der Summe der Beschäftigten und der Vakanzen zu einem Zeitpunkt ergibt) für insgesamt 21 Wirtschaftssektoren zu erheben. Letztere basieren auf der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft, der Klassifizierung NACE Rev. 1.1

---

<sup>34</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2010): Arbeitsmarkt in Zahlen, Gemeldete Stellen Deutschland Dezember 2009, S. 4.

bzw. Rev. 2 (vgl. Eurostat 2008; zur groben Struktur der Wirtschaftsbereiche insb. ebd.: 61).<sup>35</sup> Diese Daten werden bislang pro Kalenderjahr ausgewiesen, ab 2010 müssen zusätzlich vierteljährliche Zahlen von den Mitgliedstaaten an Eurostat geliefert werden.<sup>36</sup> Anders als in der nationalen Definition der BA ist eine offene Stelle hier definiert als „neu geschaffene, nicht besetzte oder demnächst frei werdende bezahlte Stelle, a) zu deren Besetzung der Arbeitgeber aktive Schritte unternimmt, um einen geeigneten Bewerber außerhalb des betreffenden Unternehmens zu finden und bereit ist, weitere Schritte zu unternehmen, und b) die der Arbeitgeber sofort oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu besetzen beabsichtigt.“<sup>37</sup> Eine offene Stelle, die nur internen Kandidaten angeboten wird, wird demnach nicht als offene Stelle betrachtet.

Ebenfalls anders als bei der nationalen Statistik ist es also nicht relevant, ob die offene Stelle seitens des Arbeitgebers aktiv an die Arbeitsverwaltung gemeldet wird (siehe oben), sondern lediglich, dass die Vakanz existiert. Bereits hieraus erklärt sich, dass die von Eurostat ausgewiesenen Daten höhere Vakanzen und Vakanzraten ergeben als die nationalen.

### **Mikrozensus und European Labour Force Survey**

Der europäische Labour Force Survey (LFS), eine auf der Basis einheitlicher Definitionen, Klassifikationen und einer einheitlichen Liste von Merkmalen regelmäßig durchgeführte Stichprobenbefragung von Privathaushalten, ist eine der wichtigsten Informationsquellen für vergleichbare europäische Arbeitsmarktdaten.<sup>38</sup> In Deutschland wird die Arbeitskräfteerhebung gemeinsam mit dem Mikrozensus, einer amtlichen Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt, erhoben. Jährlich werden 1% aller Haushalte, also rund 390 000 Haushalte mit insgesamt 830 000 Personen, befragt.

Der Mikrozensus liefert Informationen über die Erwerbsbeteiligung, den erlernten und ausgeübten Beruf sowie weitere arbeitsplatz- und betriebsbezogene Merkmale. Daten zur Bevölkerungsstruktur, die wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung, den Haushalts- und Familienzusammenhang sowie über die Bildung und die Wohnverhältnisse in

35 NACE ist das Akronym aus „Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne“. Gemäß europäischem Recht ist die allgemeine Anwendung der Systematik in allen Mitgliedstaaten Pflicht (vgl. Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates vom 9. Oktober 1990 betreffend die Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. L 293 vom 24.10.1990, S. 1, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 761/93 vom 24. März 1993, ABl. Nr. L 83 vom 3.4.1993, S. 1, und Berichtigung, ABl. Nr. L 159 vom 11.7.1995, S. 31 sowie die Verordnung (EG) Nr. 1893/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Aufstellung der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige NACE Revision 2 und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates sowie einiger Verordnungen der EG über bestimmte Bereiche der Statistik, welche wiederum durch Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 295/2008 vom 11. März 2008, ABl. EU Nr. L 97 vom 8.4.2008, S. 13-59, geändert worden ist).

36 Die Daten in der Zahlenreihe in in Tabelle A21 beziehen sich auf NACE Rev. 1.1. Zahlen nach NACE Rev. 2 sind erst für die Jahre 2008ff. verfügbar.

37 Artikel 2 Nr. 1, Verordnung (EG) Nr. 453/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 über die vierteljährliche Statistik der offenen Stellen in der Gemeinschaft, Amtsblatt Nr. L 145 vom 4. Juni 2008, S. 234-237.

38 Rechtsgrundlagen der Arbeitskräfteerhebung sind die Verordnungen (EG) Nr. 577/98 des Rates vom 9. März 1998 zur Durchführung einer Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte in der Gemeinschaft sowie (EG) Nr. 1575/2000 der Kommission vom 19. Juli 2000 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 577/98 des Rates zur Durchführung einer Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte in der Gemeinschaft hinsichtlich der von 2001 an für die Datenübermittlung zu verwendenden Codierung.



tiefer fachlicher und regionaler Gliederung stehen ebenfalls zur Verfügung. Der Europäischen Kommission dient der LFS als Instrument für die Bereitstellung von vergleichbaren statistischen Informationen über Niveau, Struktur und Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten.

Mit Blick auf die Verwendung von Daten des LFS ist zu beachten, dass der Mikrozensus bis 2004 mit einer festen Berichtswoche im Frühjahr erhoben wurde. Monatsergebnisse zu Erwerbslosen waren daher bis 2004 nicht direkt zu ermitteln. Ab 2005 wird der Mikrozensus als kontinuierliche Erhebung mit „gleitender Berichtswoche“ durchgeführt. Bei dieser Erhebungsform wird das gesamte Befragungsvolumen gleichmäßig auf alle Kalenderwochen des Jahres verteilt. Berichtswoche ist die Woche, die der Befragungswoche vorangeht. Damit ist es möglich, auch unterjährige Durchschnittsergebnisse bereitzustellen. Allerdings ist wegen der komplexen Umstellung durch diese sehr weitreichende Änderung im Erhebungsdesign des Mikrozensus die Verwendung von Zahlen zum Erwerbsstatus der internationalen Arbeitsorganisation für die Jahre 2005 und 2006 nur eingeschränkt zu empfehlen.

Der LFS erfasst demografische, soziale und wirtschaftliche Merkmale für Erwerbstätige, Arbeitslose und Nichterwerbspersonen. Die in der Datenbank des Statistischen Amtes der EU (Eurostat) verfügbaren Tabellen stellen nur einen kleinen, wenngleich wichtigen Teil des gesamten Informationsangebots der Arbeitskräfteerhebung dar. Zur Beschreibung und Analyse der Erwerbstätigkeit von Ausländern in Deutschland (jährliche Bestandsdaten) wurde für die vorliegende Studie daher eine Sonderauswertung durch das Statistische Bundesamt veranlasst (vgl. Tabellen A1 bis A18 im Anhang). Über die Jahre 2004 bis einschließlich 2009 hinweg betrachtet, ermöglicht diese einen Einblick in die zahlenmäßige Entwicklung der Erwerbstätigkeit, wobei in vier Kategorien (Hochqualifizierte, Qualifizierte, Geringqualifizierte und Sonstige) unterschieden werden konnte. Weitere Differenzierungen wurden im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit der Erwerbstätigen sowie ausgewählte Berufsgruppen vorgenommen. Die Staatsangehörigkeiten wiederum konnten gruppiert werden (z.B. „EU-14“, Drittstaatsangehörige).

Es ist zu beachten, dass es sich beim LFS um die Ergebnisse einer Repräsentativbefragung handelt. Daher sind die für diese Studie verwendeten Zahlen Hochrechnungen.

### **Ausländerzentralregister**

Das Ausländerzentralregister (AZR) ist eine vom BAMF zentral geführte, personenbezogene bundesweite Datenbank, die aus einem allgemeinen Datenbestand und einer gesonderten Visadatei besteht. Sie enthält u.a. detaillierte Daten zu ausländischen Staatsangehörigen, die nicht nur vorübergehend ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik haben oder in den letzten zehn Jahren hatten. Das AZR ermöglicht u.a. stichtagsbezogene Aussagen darüber, wie vielen Personen in einem bestimmten Zeitraum welcher Aufenthaltstitel erteilt wurde und auf welcher Rechtsgrundlage dies jeweils erfolgt ist. Die verfügbaren Zahlen lassen sich nach Geschlecht, Altersgruppen sowie Staatsangehörigkeiten aufschlüsseln und regional eingrenzen. Sie bilden die verlässlichste Grundlage für die Messung des Zu- und Fortzugs ausländischer Staatsangehöriger nach bzw. aus Deutschland.



Eine Einschränkung besteht jedoch darin, dass sich die Erteilung von Aufenthaltstiteln nicht beliebig weit zurückverfolgen lässt. Zum einen können die Rechtsgrundlagen der Erteilung von Aufenthaltstiteln dem AZR erst seit Dezember 2005 zugespeichert werden, zum anderen wurden ältere Datenbestände nicht vorgehalten und können daher nicht mehr ausgewertet werden. Im Rahmen dieser Studie erfolgen detaillierte Angaben auf Basis des AZR daher lediglich zu in den Jahren 2007, 2008 und 2009 erteilten Aufenthaltstiteln zu Arbeitszwecken.

Im Einzelnen erfolgte für diese Studie (vgl. Tabellen A22 bis A33 im Anhang) eine Auswertung des AZR nach folgenden Titeln:

- Hochqualifizierte (§ 19 AufenthG): Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte;
- Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung (§ 18 AufenthG);
- Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Forschung (§ 20 Abs. 1 AufenthG);
- Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit (§ 21 AufenthG).

Ausländische Staatsangehörige, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Forschung in Deutschland erhalten haben, können zwar als Hochqualifizierte betrachtet werden, sind jedoch auch als separate Gruppe von Interesse und werden daher getrennt von den Hochqualifizierten, die eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG erhalten haben, behandelt. Zu beachten ist außerdem, dass sich Hochqualifizierte, beispielsweise IT-Fachkräfte, nicht immer auf Basis von § 19 AufenthG, sondern oft auch auf Basis von § 18 AufenthG in Deutschland aufhalten. Diejenigen, die über eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG verfügen, können nach dem AZR jedoch nicht eindeutig als Hochqualifizierte identifiziert werden, da diese Rechtsgrundlage auch vielen nicht- bzw. geringqualifizierten Personen offensteht. Auch die Zuwanderung von Forschern aus Drittstaaten erfolgt nicht immer auf Basis von § 20 AufenthG, sondern mitunter auch gemäß § 18 AufenthG. In diesem Fall können sie jedoch nicht einzeln quantifiziert werden.

Seit 2009 kann bei der Betrachtung der nach § 18 AufenthG zum Zweck der Ausübung einer Beschäftigung erteilten Aufenthaltserlaubnisse eine Differenzierung erfolgen, da mit dem Inkrafttreten des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes neue Speichersachverhalte ins AZR aufgenommen wurden. Seit März 2009 liefert das AZR nicht nur Informationen über zum Zweck der Beschäftigung allgemein erteilten Aufenthaltstitel, sondern auch aufgeschlüsselt nach Aufenthaltserlaubnissen für die Ausübung einer nicht- oder geringqualifizierten Beschäftigung (§ 18 Abs. 3 AufenthG), einer qualifizierten und auf Basis einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zugelassenen Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG) und einer qualifizierten Beschäftigung, deren Ausübung im öffentlichen Interesse liegt (§ 18 Abs. 4 S. 2 AufenthG). Aufenthaltserlaubnisse, die nach § 18a AufenthG qualifizierten Geduldeten zum Zweck der Beschäftigung erteilt wurden, werden in der vorliegenden Studie nicht ausgewertet, da nicht allgemein davon ausgegan-

gen werden kann, dass die betroffenen Personen zum Zweck der Ausübung einer Erwerbstätigkeit nach Deutschland eingereist sind. Es handelt sich dabei also nicht um gesteuerte Arbeitszuwanderung im Sinne dieser Studie.

### 3.2.1.1 Daten zur Beschäftigungssituation

Einer für diese Studie von der EMN-Kontaktstelle veranlassten Sonderauswertung des Mikrozensus zufolge waren im Jahr 2009 insgesamt ca. 38.365.000 Personen in Deutschland erwerbstätig (vgl. Tab. 1 und Tab. A16 im Anhang).<sup>39</sup> Rund 17.679.000 davon (46,0%) waren Frauen. Die Gesamtbevölkerung lag am 1. Januar 2009 bei 82.002.356 Personen.<sup>40</sup> Während sich die Gesamtbevölkerung seit dem Jahr 2004 (82.531.671 Personen) negativ entwickelt hat, ist die Zahl der Erwerbstätigen angestiegen (ca. 35.286.000 Personen im Jahr 2004).

Auffällig ist, dass die Zahl der ausländischen Erwerbstätigen aus Nicht-EU-Staaten in Deutschland in absoluten Zahlen angestiegen ist, von rund 1.901.000 Personen im Jahr 2004 auf rund 1.937.000 im Jahr 2009. Im Verhältnis zur Gesamtzahl der Erwerbstätigen ist der Anteil der Drittstaatsangehörigen jedoch von 5,4% im Jahr 2004 auf 5,0% im Jahr 2009 gesunken. Der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen lag im Jahr 2009 bei 40,5%.

Gemäß Tab. A17 waren im Jahr 2009 rund 23,4% der in Deutschland erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen Hochqualifizierte (454.000 von 1.937.000 Personen). Mit rund 54,4% (1.054.000 Personen) kann die Mehrheit der Drittstaatsangehörigen der Gruppe der Qualifizierten zugerechnet werden. 20,0% (rund 389.000 Drittstaatsangehörige) waren Geringqualifizierte.

Etwa 1.030.000 der erwerbstätigen Personen im Jahr 2009 waren Staatsangehörige eines EU-14-Landes.<sup>41</sup> Davon waren rund 399.000 Frauen (38,7%). Die Gesamtzahl der EU-14-Staatsbürger hat sich gegenüber dem Jahr 2004 (ca. 1.000.000 EU-14-Staatsbürger, Frauenanteil 38,6%) kaum verändert. Auch ist der Anteil der EU-14-Staatsbürger an der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt über die Jahre hinweg in etwa gleich geblieben. Er schwankte zwischen 2,7 und 2,8%.

Der Anteil der EU-10-Staatsangehörigen<sup>42</sup> an der Gesamterwerbstätigenzahl lag 2009 bei 0,8% (ca. 313.000 Personen). Hier ist ein Anstieg feststellbar. Im Jahr 2005 handelte es sich nur um etwa 212.000 Personen (0,6 Prozent der Gesamterwerbstätigenzahl).<sup>43</sup> Die Zahl der EU-2-Staatsangehörigen (Rumänien, Bulgarien) lag im Jahr 2009 bei rund 75.000 Er-

39 Hochgerechneter, gerundeter Wert auf Basis der Arbeitskräfteerhebung/Mikrozensus.

40 Quelle: Eurostat (Datenbankabfrage am 18. April 2010).

41 Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich.

42 Staatsangehörige der 2004 der EU beigetretenen Staaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern.

43 Zahlen zu EU-10-Staatsangehörigen für das Jahr 2004 sind wegen mangelnder Gliederungstiefe nicht darstellbar.

werbstätigen. Dies entspricht 0,2% der Erwerbstätigen insgesamt. Im Jahr 2004 waren nur etwa 31.000 EU-2-Staatsangehörige in Deutschland erwerbstätig (vgl. Tabelle 1).<sup>44</sup>

**Tabelle 1: Erwerbstätigkeit in Deutschland (2004-2009)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Erwerbstätige insgesamt</b>	35.268.000	36.223.000	37.023.000	37.841.000	38.439.000	38.365.000
<b>Drittstaatsangehörige</b>	1.901.000	1.759.000	1.799.000	1.869.000	1.923.000	1.937.000
<b>EU-14-Bürger</b>	1.000.000	1.028.000	1.026.000	1.047.000	1.058.000	1.030.000
<b>EU-10-Bürger</b>		212.000	229.000	262.000	285.000	313.000
<b>EU-2-Bürger</b>	31.000	48.000	62.000	64.000	71.000	75.000

Innerhalb der Gruppe der Drittstaatsangehörigen sind türkische Staatsbürger am stärksten vertreten. Gemäß Tabelle A17 waren im Jahr 2009 rund 672.000 Erwerbstätige türkische Staatsbürger. Davon waren etwa 222.000 Frauen (33,0%). Die türkischen Erwerbstätigen dominieren in absoluten Zahlen sowohl in der Gruppe der hochqualifizierten Erwerbstätigen (im Sinne dieser Studie ISCO-Kategorien 1 bis 3) als auch bei den Qualifizierten und den Geringqualifizierten. In der Gruppe der Hochqualifizierten dominieren die türkischen Staatsbürger jedoch weniger stark als bei den Qualifizierten und Geringqualifizierten. Rund 99.000 türkische Staatsbürger waren als Hochqualifizierte tätig, ca. 412.000 aber als Qualifizierte und ca. 150.000 als Geringqualifizierte. Bezogen auf alle Qualifikationsniveaus zusammengekommen war die zweitgrößte Nationalitätengruppe innerhalb der Drittstaatsangehörigen die der kroatischen Staatsbürger (ca. 155.000 Erwerbstätige), die drittgrößte die der Staatsbürger aus Bosnien und Herzegowina (ca. 105.000). An vierter und fünfter Stelle folgen russische (ca. 104.000) und serbische Staatsangehörige (ca. 98.000). Bei den Hochqualifizierten folgen Staatsbürger der USA (ca. 35.000 Hochqualifizierte) auf Staatsbürger der Türkei (ca. 99.000) und Kroatiens (ca. 38.000). Bei den Qualifizierten folgen bosnisch-herzegowinische Staatsangehörige (ca. 62.000) auf Staatsbürger der Türkei (ca. 412.000) und Kroatiens (ca. 93.000). Bei den Geringqualifizierten stehen russische Staatsangehörige (ca. 23.000) an dritter Stelle nach türkischen (ca. 150.000) und kroatischen Staatsangehörigen (ca. 24.000).

In Bezug auf einzelne wichtige Beschäftigungskategorien ist für das Jahr 2009 feststellbar, dass der Anteil ausländischer Beschäftigter (Drittstaatsangehörige und EU-Bürger) an der Gesamtbeschäftigtenzahl in den Kategorien „Dienstleistungsberufe im hauswirtschaftlichen Bereich und im Gaststättengewerbe“ (ISCO 512) sowie „Hilfsarbeiter im Bergbau, Baugewerbe, Verarbeitenden Gewerbe“ (ISCO 93) am größten war. Er lag bei 22,6 bzw. 17,2%. Innerhalb dieser Anteile ist der Anteil der Drittstaatsangehörigen deutlich größer als der Anteil der EU-Bürger. Auch im Jahr 2004 zeichneten sich diese Beschäftigungsbereiche bereits durch einen vergleichsweise hohen Anteil ausländischer Beschäftigter aus (vgl. Tabelle A18).

<sup>44</sup> Es ist möglich, dass die Zahl der Erwerbstätigen aus den EU-10- und EU-2-Staaten höher ist als hier angegeben, da viele Saisonarbeiter aufgrund ihres nur vorübergehenden Aufenthalts in Deutschland nicht in den LFS eingehen.

### 3.2.1.2 Daten im Hinblick auf den Arbeitskräftebedarf (offene Stellen)

In Deutschland liegen zwei kontinuierlich erhobene Datenreihen vor, aus denen Erkenntnisse zum Arbeitskräftebedarf bzw. zur nicht realisierten Arbeitskräftenachfrage in verschiedenen Wirtschaftszweigen oder Berufsbereichen gewonnen werden können. Dies ist zum einen die laufende so genannte Stellenstatistik der BA. Sie umfasst u.a. die Stellenangebote, die den Arbeitsagenturen und den Arbeitsgemeinschaften von Betrieben und Verwaltungen gemeldet werden („offene Stellen“) und wird monatlich veröffentlicht. Diese Daten liegen jedoch bislang nur aufgeschlüsselt nach den Hauptwirtschaftsabschnitten (Wirtschaftszweigsystematik WZ 2008) – nicht aber nach qualifikationsbezogenen Berufsklassifizierungen – vor (vgl. Abschnitt 3.2.1). Daneben wird das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot quartalsweise mittels einer repräsentativen Betriebsbefragung (Survey) durch das IAB erhoben, die Grundlage der durch Eurostat veröffentlichten jährlichen und vierteljährlichen Statistiken über offene Stellen ist (siehe Kap. 3.2.1). In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Trends der Jahre 2004-2009 aus beiden Datenquellen wiedergegeben, wobei noch nicht alle Daten für 2009 vorliegen.<sup>45</sup>

Einschränkend muss erwähnt werden, dass die Daten im Hinblick auf eine europäische Vergleichbarkeit nur äußerst bedingt zu validen Erkenntnissen beitragen können. In ihrer Analyse machen Kettner und Stops (2009) deutlich, dass selbst die in den Mitgliedstaaten nach vermeintlich gleichen Kriterien erhobenen Zahlen über offene Stellen für Eurostat in komparativer Hinsicht mit zahlreichen Mängeln behaftet sind. Danach sind folgende Einschränkungen zu berücksichtigen:

- Bislang existiert keine verbindliche Definition bezüglich der Vorgabe, dass Stellen erfasst werden sollen, die „sofort oder in einem bestimmten Zeitraum“ (englisch „immediately or in the near future“) besetzt werden sollen.
- Ungeklärt ist, ob verfügbare Stellen, die im Rahmen von Maßnahmen staatlich finanziert werden, wie etwa so genannte Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“), erfasst werden sollen.
- Statistische Verzerrungen können u.a. dadurch entstehen, dass manche Staaten Klein- und Kleinstbetriebe nicht oder nicht in angemessener Repräsentation befragen, um die mit einer solchen Befragung verbundenen relativ hohen Kosten zu verringern.
- Die Referenzzeitpunkte der jeweiligen Stellenangebotserhebungen sind sehr unterschiedlich; während Deutschland eine kontinuierliche Befragung über das Quartal hinweg durchführt, nutzt die Mehrzahl der Länder nur einen einzelnen Referenztag. Auch hier sind Verzerrungen zu erwarten, da kurzfristige Konjunkturen beim Stellenangebot nicht berücksichtigt werden.

<sup>45</sup> Vgl. dazu auch die Datentabellen A19 bis A21 im Anhang. Da keine Aufschlüsselungen nach Berufsklassifizierungen, sondern lediglich nach Wirtschaftssektoren vorliegen, können die Daten zu offenen Stellen nicht in die Datentabellen zu den Erwerbstätigen integriert werden und müssen gesondert ausgewiesen werden.

- Außerdem ist bislang die Zahl der erfassten Wirtschaftszweige nicht einheitlich, u.a. weil in zahlreichen Staaten die Erhebung valider Daten in den Bereichen Gesundheit und Bildung sowie öffentliche Verwaltung schwer oder gar nicht realisierbar ist.

Aus diesen und anderen Gründen kommen die Autoren zu dem Schluss, dass

„ein internationaler Vergleich von Vakanzdaten auf Grundlage der von Eurostat veröffentlichten Daten nationaler Befragungen nur mit allergrößter Vorsicht und unter Berücksichtigung zahlreicher Einschränkungen vorgenommen werden [kann]. Die verfügbaren Informationen über die Abgrenzungen und Methoden der Betriebsbefragungen ermöglichen keine ausreichende Einschätzung methodischer Unterschiede. Vergleichende Studien über die Implikationen der vorhandenen Unterschiede liegen nicht vor.“ (Kettner/Stops 2009: 367f.)

### Entwicklung der offenen Stellen

Die Zahl der bundesweit verfügbaren Arbeitsstellen, die von der öffentlichen Arbeitsverwaltung erfasst werden, ist deutlich rückläufig. Im Jahr 2009 waren bei der Bundesagentur für Arbeit durchschnittlich 485.528 offene Stellen gemeldet. Dies bedeutet einen Rückgang von fast 15% gegenüber 2008, als 568.513 Stellen verfügbar waren. Bereits zwischen 2007 und 2008 war ein Rückgang von knapp 9% zu verzeichnen. In den Jahren zuvor hatte es z.T. deutliche Steigerungsraten gegeben. So hat sich zwischen 2004 (285.607) und 2007 (621.391) die Zahl der verfügbaren offenen Stellen mehr als verdoppelt (vgl. Tabelle A19).

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich bei der Zahl der offenen Stellen im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebotes beobachten. Zwischen 2006 (ca. 1,37 Mio. offene Stellen) und 2007 (ca. 1,27 Mio.) verringerte sich die Zahl der Vakanzen um 7%, zwischen 2007 und 2008 (ca. 1,09 Mio.) um fast 15% (vgl. Tabelle A21).<sup>46</sup>

Diese Zahlen relativieren sich jedoch leicht, wenn man die „Vakanzrate“ ermittelt. Diese ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen der Zahl der offenen Stellen und der gesamten Arbeitsnachfrage (Quotient aus der Zahl der offenen Stellen und der gesamten Arbeitsnachfrage). Die gesamte Arbeitsnachfrage ist die Summe der Zahl der Beschäftigten und der offenen Stellen. Mit dem Rückgang der offenen Stellen ging in den letzten Jahren auch die Zahl der besetzten Stellen etwas zurück. So gab es im Jahr 2007 rund 34,71 Mio. besetzte Stellen, 2008 waren es 34,28 Mio. Im Zeitraum von 2004 bis 2008 war die Vakanzrate im Jahr 2006 mit 3,8 am höchsten, im Jahr 2007 ging sie auf 3,5 und im Jahr 2008 auf 3,1 zurück.

Bei der Analyse einzelner Wirtschaftszweige wird deutlich, dass die Quote der offenen Stellen in verschiedenen Dienstleistungsbereichen besonders hoch ist, so z.B. im Gast-

46 Die Durchschnittszahlen für 2009 waren zum Zeitpunkt des Abschlusses der Studie noch nicht verfügbar. Aus den Quartalszahlen des IAB für 2009 und für das erste Quartal 2010 ergibt sich jedoch ein weiterer deutlicher Rückgang. So gab es im ersten Quartal 2010 rund 843.000 offene Stellen, dies waren etwa 27.000 Stellen (-3%) weniger als im gleichen Quartal ein Jahr zuvor (vgl. „Angebot an offenen Stellen bleibt verhalten“, Presseinformation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom 18. Mai 2010 unter <http://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/os1001.aspx> sowie die entsprechenden Daten unter <http://doku.iab.de/grauerpap/2010/os1001.pdf>.

gewerbe (4,4 im Jahr 2008), im Grundstücks- und Wohnungswesen, bei Vermietungsdienstleistungen und im Dienstleistungsgewerbe für Unternehmen (8,4) sowie im Bereich der Erbringung sonstiger öffentlicher oder persönlicher Dienstleistungen (6,3). Eher geringe Quoten offener Stellen sind für die Bereiche des verarbeitenden Gewerbes (1,1 im Jahr 2008), des Kredit- und Versicherungsgewerbes (1,1) sowie der öffentlichen Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung (1,3) zu verzeichnen. Mit einer Ausnahme (dem Wirtschaftssektor „Verkehr und Nachrichtenübermittlung“) ist die Vakanzrate in allen Wirtschaftsbereichen in den vergangenen Jahren deutlich gefallen. Laut IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots ging das Stellenangebot zwischen 2007 und 2008 vor allem in den Bereichen Metall/Metallerzeugnisse (-50%), Maschinenbau/Elektro/Fahrzeuge (-45%) sowie wirtschaftliche Dienstleistungen (-21%) zurück.

Statistisch unterscheidet Deutschland zwischen sofort zu besetzenden und später zu besetzenden Stellen, wobei sofort zu besetzende Stellen auf einen höheren Engpass oder Arbeitskräftebedarf auf Seiten der Arbeitgeber hindeuten. In den Jahren 2007 und 2008 wurden Ingenieure am häufigsten gesucht. Hinsichtlich der Zahl der offenen Stellen waren 2008 die Sozialberufe an zweiter Stelle (vgl. Heckmann et al. 2009: 3). Der gestiegene Bedarf an Arbeitskräften im sozialen Bereich zeichnet sich wiederum auch in der Statistik der gemeldeten offenen Stellen ab, die der Arbeitsverwaltung bekannt sind. So waren bei der BA am Ende des Jahres 2009 (Stichtag 15. Dezember) in den Wirtschaftszweigen Erziehung und Unterricht (+15%), Heime (+8%) und Sozialwesen (+4%) jeweils deutlich mehr Stellen zu besetzen als noch zum gleichen Zeitpunkt im Vorjahr. Auch im Gesundheitswesen (+9%) und bei den sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen (+6%) gab es nennenswerte Zuwächse bei den der BA bekannten offenen Stellen. In fast allen anderen Wirtschaftszweigen stagnierte die Zahl der offenen Stellen oder ging zurück (vgl. Tab. A20).

### 3.2.1.3 Erteilte Arbeitserlaubnisse (Zuzug)

Die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland lässt sich am besten anhand der im AZR nachgewiesenen Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnissen ermitteln. Kurzfristige Aufenthalte ausländischer Staatsbürger zu Arbeitszwecken, etwa im Bereich Saisonarbeit, sind dagegen nicht durchgängig im AZR erfasst. Die AZR-Daten geben daher nur Anhaltspunkte. Der Gesamtumfang der Zuwanderung einschließlich kurzfristiger Aufenthalte ist auf dieser Basis nicht zu ermitteln.

Laut Tabelle A30 (vgl. auch Tabelle 2) wanderten im Jahr 2009 insgesamt 311 hochqualifizierte Drittstaatsangehörige nach Deutschland zu. 142 davon waren Forscher, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG erhielten; 169 waren andere Hochqualifizierte, die eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG bekamen. Die Zuwanderung von Hochqualifizierten hat damit gegenüber 2008 (221 hochqualifizierte Drittstaatsange-



hörige, davon 64 Forscher) und 2007 (151 Hochqualifizierte) zwar zugenommen, bewegt sich insgesamt jedoch auf einem eher geringen Niveau.<sup>47</sup>

Die Zuwanderung zur Ausübung einer Beschäftigung allgemein (Rechtsgrundlage: § 18 AufenthG) hat gegenüber der Hochqualifiziertenzuwanderung einen wesentlich größeren Umfang. Im Jahr 2009 erhielten 25.053 Drittstaatsangehörige erstmals oder nach vorherigem Fortzug ins Ausland eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung. 2008 waren es 29.141 und 2007 waren es 28.761 Personen (vgl. Tabellen A22, A26 und A30). Für das Jahr 2009 kann hinsichtlich der Aufenthaltserlaubnisse nach § 18 AufenthG erstmals in verschiedene Untergruppen differenziert werden. Demnach wurden 14.816 von 25.053 Aufenthaltstiteln (59%) zur Ausübung einer Beschäftigung, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, erteilt (§ 18 Abs. 4 S. 1, 2 AufenthG). Dazu zählen u.a. IT-Fachkräfte und andere Personen mit Hochschulabschluss. 8.405 Aufenthaltstitel (34%) wurden zur Ausübung einer Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, vergeben (Geringqualifizierte, § 18 Abs. 3 AufenthG). Weitere 1.832 (7%) Aufenthaltserlaubnisse wurden ohne Differenzierung nach § 18 AufenthG erteilt (vgl. Tabelle A30).

Die Zuwanderung von Selbständigen (Rechtsgrundlage § 21 AufenthG) belief sich im Jahr 2009 auf 1.024 Personen, 2008 auf 1.239 Personen und 2007 auf 891 Personen (vgl. Tab. 2).

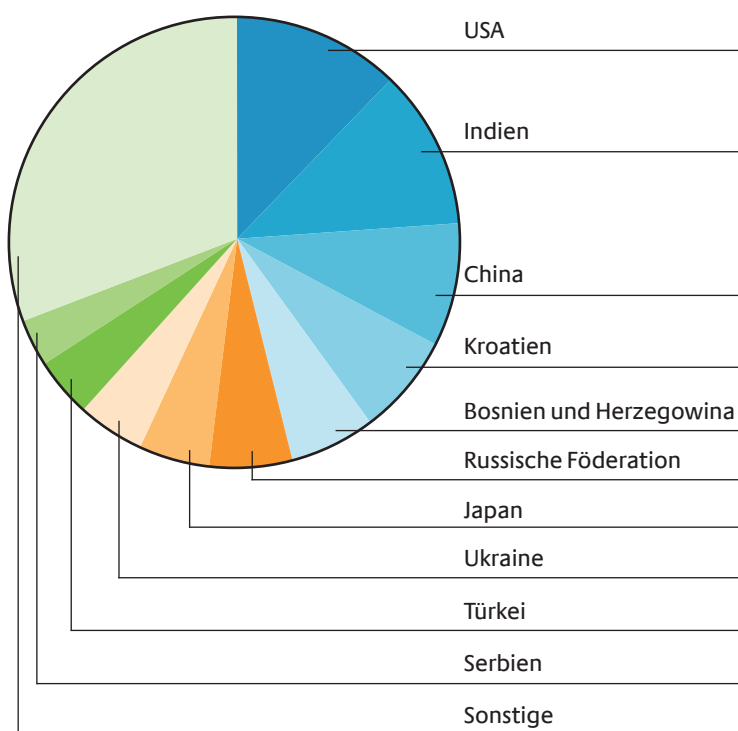
**Tabelle 2: Zuzug von Erwerbstätigen aus Drittstaaten (2007-2009)**

	2007	2008	2009
<b>Hochqualifizierte (§ 19 AufenthG)</b>	151	157	169
<b>Beschäftigte (§ 18 AufenthG)</b>	28.761	29.141	25.053
<b>Forscher (§ 20 AufenthG)</b>	-	64	142
<b>Selbstständige (§ 21 AufenthG)</b>	891	1.239	1.024

Aufgeschlüsselt nach einzelnen Staatsangehörigkeiten ergibt sich bei den Zuzügen nach Deutschland ein teilweise anderes Bild als hinsichtlich des im vorangehenden Abschnitt beschriebenen Bestands an ausländischen Erwerbstätigen in Deutschland. Die meisten Drittstaatsangehörigen, die 2009 zu Erwerbszwecken nach Deutschland kamen, waren Staatsbürger der USA (3.229 Personen), gefolgt von Indern (3.094 Personen), Chinesen (2.356), Kroaten (1.858) und Staatsbürgern Bosnien und Herzegowinas (1.640). Auf den Plätzen sechs bis zehn folgen Staatsangehörige der Russischen Föderation, Japans, der Ukraine, der Türkei sowie Serbiens. Bei allen zehn Hauptstaatsangehörigkeiten mit den Ausnahmen Russland und Ukraine ist ein klares Überwiegen männlicher Zuwanderer gegenüber weiblichen erkennbar (vgl. Abbildung 1 und Tabelle A31).

<sup>47</sup> Die hier genannte Zahl zu 2007 bezieht sich nur auf Hochqualifizierte (ohne Forscher), da § 20 AufenthG, der die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Forschung regelt, erst durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 („Richtlinienumsetzungsgesetz“) geschaffen wurde. Dem Gesetz zufolge werden Anträge auf die Anerkennung von Forschungseinrichtungen seit dem 1. Dezember 2007 bearbeitet. Seit 1. März 2008 kann die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Forscher im AZR erfasst werden. Für 2007 liegen daher keine Daten über erteilte Aufenthaltserlaubnisse nach § 20 AufenthG vor, und die Zahlen des Jahres 2008 sind nicht vollständig mit den Zahlen für 2009 vergleichbar.



**Abbildung 1: Zuzug von Erwerbstätigen aus Drittstaaten, wichtigste Staatsangehörigkeiten (2009)**

Bei den Hochqualifizierten dominieren die US-Staatsbürger (73 Personen) vor den indischen (21) und japanischen Staatsbürgern (13). Bei den Qualifizierten überwiegen indische Staatsbürger (2.630) vor US-Staatsbürgern (1.877) und Chinesen (1.844). Die vergleichsweise hohe Zahl indischer Staatsbürger in dieser Gruppe beruht teilweise auf der Tatsache, dass viele indische Staatsbürger als IT-Experten nach Deutschland kommen. Hinsichtlich der geringqualifizierten Arbeitskräfte überwiegen russische (854) vor ukrainischen (820) und US-amerikanischen Staatsbürgern (767). Auch bei den Selbständigen und bei den Forschern dominieren US-Amerikaner (337 bzw. 19 Personen).

Die Rangfolge der wichtigsten Staatsangehörigkeiten der Neuzuwanderer bezogen auf alle Qualifikationsniveaus war in den Jahren 2008 und 2007 ähnlich wie 2009. 31,5% aller im Jahr 2009 zugewanderten Arbeitskräfte waren Frauen. 2008 lag der Frauenanteil bei 31,0% und 2007 bei 32,4%.

Im AZR nicht erfasst sind Saisonarbeitnehmer (beispielsweise Erntehelfer) und Schaustellergehilfen, die sich weniger als drei Monate lang in Deutschland aufhalten. Entsprechende Statistiken werden jedoch von der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV) bereitgestellt. In den Jahren 1995 bis 2004 ist die Anzahl beschäftigter Saisonarbeitnehmer und Schaustellergehilfen in Deutschland ständig angestiegen. Danach war sie bis einschließlich 2008 rückläufig. 2006 und 2007 kamen jeweils rund 300.000 Saisonarbeitskräfte und Schaustellergehilfen vorübergehend nach Deutschland. 2008 waren es 285.217 und im Jahr 2009 insgesamt 294.828 Personen (vgl. BAMF/EMN 2010: 28). Die meisten kamen aus den EU-Staaten Polen und Rumänien.

#### 3.2.1.4 Abwanderung (Fortzug)

Während die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften in den vier beschriebenen Kategorien Hochqualifizierte, Forscher, Beschäftigte (Qualifizierte und Geringqualifizierte) sowie Selbständige zwischen 2007 und 2008 zunahm und 2009 im Vergleich zu 2008 in allen Kategorien außer bei den Forschern und Hochqualifizierten eine Abschwächung des Zuzugs erkennbar wurde, hat der Fortzug ausländischer Arbeitskräfte, die zuvor einen Aufenthaltstitel nach §§ 18, 19, 20 oder 21 AufenthG hatten, in allen Kategorien sowohl zwischen 2007 und 2008 als auch zwischen 2008 und 2009 zugenommen. So wanderten im Jahr 2007 laut AZR lediglich 40 Personen, die eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG hatten, aus der Bundesrepublik ab. 2008 waren es dann 90 Personen und 2009 insgesamt 109 Personen. Von den Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 hatten, wanderten im Jahr 2007 insgesamt 16.539 ab, im Jahr 2008 insgesamt 19.069 und 2009 19.662 Personen. Eine steigende Abwanderung war auch bei den Forschern und den Selbständigen erkennbar (vgl. Tabellen A24, A28 und A30).

Vergleicht man die Fortzugsdaten mit den Zugangsdaten, so wird erkennbar, dass im Jahr 2009 insgesamt 311 hochqualifizierte ausländische Staatsbürger (einschließlich Forscher) nach Deutschland zuwanderten, im gleichen Zeitraum aber auch 151 abwanderten.<sup>48</sup> Hinsichtlich der Beschäftigten nach § 18 AufenthG wanderten im Jahr 2009 insgesamt 25.053 zu, während 19.662 Personen mit diesem Rechtsstatus abwanderten.

Der starke Anstieg der Gesamtzahl der Fortzüge aus Deutschland in den Jahren 2008 und 2009 kann zum Teil auf im Jahr 2008 durchgeführte Bereinigungen des Melderegisters anlässlich der bundesweiten Einführung einer persönlichen Steuer-Identifikationsnummer zurückzuführen sein, die zu zahlreichen Abmeldungen von Amts wegen geführt haben.

#### 3.2.1.5 Prognosen zum zukünftigen Bedarf

In der Bundesrepublik existiert bislang keine „offizielle“ Prognose zur Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs in der Zukunft, die von der Bundesregierung oder dem Gesetzgeber zur Regulierung der Arbeitsmigration nach Deutschland genutzt würde. Forschungseinrichtungen und Verbände stellen mitunter zwar Voraussagen an, diese werden von der Politik jedoch nicht für die Bestimmung des Umfangs und die Steuerung künftiger Zuwanderungsbewegungen genutzt. Vielmehr gehen die politischen Akteure davon aus, dass zuverlässige Prognosen des zukünftigen Bedarfs nicht möglich sind, da sie von zahlreichen, schwer kalkulierbaren Einflussfaktoren abhängen, etwa konjunkturellen Entwicklungen, der Aktivierung des einheimischen Arbeitskräfteangebots, der demografischen Entwicklung oder auch Entwicklungen in der Bildungs- und Ausbildungspolitik. Besonders klar formulierte dies der Bundesrat in einem Beschluss aus dem Jahr 2006. Darin heißt es, die Auffassung, dass die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen von elementarer Bedeutung für die Deckung des gegenwärtigen und künftigen Arbeitskräftebedarfs sein werde

<sup>48</sup> Unter den Abgewanderten können auch Personen sein, die in früheren Jahren zugewandert sind und dabei nicht wangsläufig von Anfang an einen Aufenthaltstitel für Hochqualifizierte hatten.

und daher wirtschaftliche Nachhaltigkeit und Wirtschaftswachstum gewährleisten könne, sei spekulativ.<sup>49</sup>

Die Sichtweise, dass genaue Prognosen nicht möglich sind, wird von anderen Akteuren geteilt, etwa von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Deren Präsident erklärte anlässlich der Auftaktveranstaltung der „Arbeitskräfteallianz“ im März 2009, Fachkräfteengpässe in Deutschland seien kein konjunkturelles Problem, sondern struktureller Natur. Deutschland steuere auf eine Fachkräftelücke zu. Eine besondere Gefahr für den Wirtschaftsstandort Deutschland sei der zu geringe Nachwuchs in den MINT-Berufen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik), es sei jedoch nicht möglich, die Fachkräftebedarfe der nächsten Jahre präzise vorherzusagen.

„Aus der Geburtenentwicklung oder den Rentenzugängen lässt sich sicherlich halbwegs zuverlässig ablesen, wie sich das Arbeitskräfteangebot in den nächsten Jahren entwickeln wird. Konjunkturverläufe, die technologische Entwicklung oder auch der Strukturwandel, welche die Art und vor allem den Umfang der nachgefragten Fachkräfte durch die Unternehmen aber entscheidend bestimmen, sind nur sehr eingeschränkt, um nicht zu sagen, nicht vorhersehbar.“<sup>50</sup>

Es könnten allenfalls „vorsichtige Tendenzaussagen“ getroffen werden. Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund äußerte Skepsis, ob makroökonomische Modelle zur zuverlässigen Einschätzung künftiger Arbeitskräfte- oder Zuwanderungsbedarfe geeignet seien.<sup>51</sup>

Die Arbeitskräfteallianz der vorherigen Bundesregierung (2005 bis 2009) hat sich darauf verständigt, auf der Grundlage verfügbarer Analysen und externer wissenschaftlicher Projektionen ein Monitoring-System zum aktuellen, mittel- und längerfristigen Arbeitskräftebedarf sowie Arbeitskräfteengpässen aufzubauen. Eine Basis dafür soll eine regelmäßige, systematische Auswertung verfügbarer Untersuchungen zur Arbeitskräfteentwicklung liefern. Zur Präzisierung der Daten und zur besseren Absicherung des Wissens über die Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs soll geprüft werden, inwieweit der aktuelle und perspektivische Arbeitskräftebedarf von Betrieben und Verwaltungen in Deutschland durch Indikatoren abgebildet werden kann. Dabei werden auch weitergehende Einflussfaktoren zu berücksichtigen sein. Diese Indikatoren könnten andere Projektionen sinnvoll ergänzen, erheben aber nicht den Anspruch auf Allgemeingültigkeit. Ziel ist, Bereiche mit tendenziell wachsenden Arbeitskräftebedarfen aufzuzeigen.

Eine mögliche Messung des Arbeitskräftebedarfs könnte aus zwei Komponenten bestehen, einer zur Analyse der kurzfristigen Erfassung und einer zur mittelfristigen Vor-

---

49 Bundesrat-Drs. 5/06 (Beschluss), S. 2.

50 Arbeitskräftebedarf aus Sicht der Arbeitgeberverbände, Statement von Dr. Dieter Hundt, Präsident der BDA, anlässlich der Auftaktveranstaltung der Allianz zur Beratung der Bundesregierung in Fragen des Arbeitskräftebedarfs am 30. März 2009 in Berlin.

51 Arbeitskräftebedarf aus Sicht der Gewerkschaften, Statement von Annelie Buntenbach, Mitglied im geschäftsführenden Bundesvorstand des DGB, anlässlich der Auftaktveranstaltung der „Allianz zur Beratung der Bundesregierung in Fragen des Arbeitskräftebedarfs“ am 30. März 2009 in Berlin.

ausschätzung des Arbeitskräftebedarfs. Der kurzfristige Bedarf soll u.a. auf der Grundlage einer repräsentativen Betriebsbefragung wie der der in Abschnitt 3.1.1 beschriebenen Erhebung des IAB erhoben werden. Zur Ermittlung des mittelfristigen Bedarfs, hierzu gehört auch das Arbeitsangebot, wird die Entwicklung eines wissenschaftlichen Prognosemodells geprüft. Die Einzelheiten der Ausgestaltung der Betriebsbefragung und des mittelfristigen Schätzmodells sollen noch konkretisiert werden.<sup>52</sup>

Verschiedene Studien und Expertisen, die sich mit der mittel- und langfristigen Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs in Deutschland beschäftigen, liegen indes bereits vor. So thematisiert Schäfer (2004) „Möglichkeiten der qualitativen und quantitativen Ermittlung von Zuwanderungsbedarf in Teilarbeitsmärkten in Deutschland“. Der Autor schlägt dabei eine Methode der Engpassdiagnostik auf Basis der Indikatoren Arbeitslosenquote, Vakanzquote und Arbeitslosen-Vakanz-Relation vor, ergänzt um eine Analyse der Beschäftigungsentwicklung und der vorhandenen Qualifikationsstruktur. Die Studie „Arbeitslandschaft 2030“ der Prognos AG (2009) beinhaltet zwei Szenarienrechnungen (Szenario 1: Wirtschaftskrise, Szenario 2: „lange Krise“) und kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass in Deutschland auch unter dem Einfluss der Wirtschaftskrise bis zum Jahr 2030 eine Arbeitskräftelücke von 5,2 Millionen Personen entstehen werde. Dabei sei der demografische Wandel der entscheidende Einflussfaktor auf die Arbeitskräfteengpässe.<sup>53</sup>

### 3.2.2 Analyse aktueller Entwicklungstrends

Die IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots 2009-2010 zeigt, dass aktuell, d.h. im ersten Quartal 2010, in fünf Berufsgruppen besonders viele freie Stellen sofort zu besetzen waren: Berufe in der Unternehmensleitung, -beratung und -prüfung (57.000 sofort zu besetzende Stellen), Rechnungskaufleute und Informatiker (44.000 Stellen), Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe (38.000 Stellen), Büroberufe und Kaufmännische Angestellte (ebenfalls 38.000 Stellen) sowie Ingenieure (37.000 Stellen).<sup>54</sup> Die „Top-5“ der sofort zu besetzenden offenen Stellen beziehen sich damit sowohl auf Tätigkeitsbereiche für Hochqualifizierte als auch auf Tätigkeiten für Personen mit eher geringem Qualifikationsniveau. Weitere Bereiche, in denen es in den vergangenen Quartalen besonders viele offene Stellen gab, waren soziale Berufe, übrige Gesundheitsdienstberufe, Berufe des Landverkehrs, Hotel- und Gaststättenberufe und Elektroberufe.

52 Beschluss der Allianz zur Beratung der Bundesregierung in Fragen des Arbeitskräftebedarfs vom 1. Juli 2009.

53 Eine alternative Möglichkeit der Prognose liefern Brücker/Kohlhaas 2004. Die Autoren kommen u.a. zu dem Ergebnis, dass sich aufgrund des demografischen Wandels in den nächsten Dekaden ein steigender Zuwanderungsbedarf nach Deutschland ergebe, wenn die Alterung der Bevölkerung abgemildert werden solle. In den Dekaden ab 2010 sei ein Anstieg der Nettozuwanderung auf 570.000 bis 710.000 Personen notwendig, um die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung konstant zu halten.

54 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nürnberg, Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots bis zum I. Quartal 2010, S. 6.

Die Schwierigkeiten von Betrieben und Verwaltungen, geeignetes Personal zur Besetzung verfügbarer Stellen zu gewinnen, schwanken nach Auskunft des IAB von Quartal zu Quartal. Es bestünden nicht nur Bedarfe an Hochqualifizierten, sondern auch an weniger qualifizierten Arbeitskräften, vor allem im gewerblichen Bereich.<sup>55</sup> Berufliche Profile, bei denen die Unternehmen aktuell vergleichsweise große Personalgewinnungsprobleme haben, sind laut IAB Ingenieurberufe, IT-Berufe, Erzieher und soziale Berufe sowie Helfer in der Alten- und Krankenpflege.<sup>56</sup>

In manchen „Mangelberufen“, etwa bei den Gaststättenberufen, bestimmten Gesundheitsdienstberufen oder Hilfsarbeitern, ist der Anteil ausländischer Erwerbstätiger laut Arbeitskräfteerhebung bereits relativ hoch (vgl. Tabelle A18 im Anhang). Dass hier dennoch viele offene Stellen zu besetzen sind, kann darauf hindeuten, dass Deutschland hinsichtlich dieser Tätigkeiten auch weiterhin Zugangsmöglichkeiten für ausländische Bewerber bereithalten sollte.

---

55 Von der Zahl der offenen Stellen allein darf jedoch nicht direkt darauf geschlossen werden, dass Arbeitskräfteengpässe bestehen, geschweige denn dass diese nur durch Zuwanderung ausgeglichen werden können. Auch Faktoren wie Betriebsklima oder kulturelle Barrieren können dazu beitragen, dass ein Unternehmen Schwierigkeiten hat, geeignete Bewerber zu finden, selbst wenn das entsprechende Potential bereits auf dem Arbeitsmarkt vorhanden ist.

56 Ergebnis des Expertenworkshops der deutschen EMN-Kontaktstelle am 28. April 2010 im BAMF, siehe Abschnitt 1.1.

## 4 Dialog und Kooperation mit Drittstaaten im Bereich der Erwerbsmigration

Bei der Steuerung von Arbeitswanderungen nach Deutschland kooperiert die Bundesregierung auf mehreren Ebenen und in verschiedenen Foren mit Drittstaaten. So erfolgt die Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitnehmer, Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer auf Basis bilateraler Vereinbarungen. Dabei sind die Verwaltungen der Partnerstaaten in die Ausgestaltung der Vereinbarungen bzw. Absprachen eingebunden. Darüber hinaus beteiligt sich Deutschland am internationalen Dialog zu Migrationsfragen, z.B. an der Konferenz von Rabat und dem Folgeprozess,<sup>57</sup> an der Initiative „Building Migration Partnerships“,<sup>58</sup> am Global Forum on Migration and Development<sup>59</sup> und Initiativen im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Deutschland ist auch an einer „Joint Expert Group“ im Rahmen der EU-Afrika MME-Partnerschaft (Migration, Mobility and Employment) beteiligt.<sup>60</sup>

### Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer

Die Vereinbarungen über die Beschäftigung von Werkvertrags- und Gastarbeitnehmern zwischen Deutschland und den jeweiligen Partnerstaaten<sup>61</sup> sind ein wesentlicher Bestandteil der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen. Nach Auffassung der Bundesregierung haben die Vereinbarungen die Entwicklung der Marktwirtschaft in vielen Partnerstaaten unterstützt. Auch hat die Kooperation zwischen deutschen Unternehmen und den Werkvertragsunternehmen sowie den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern das Zusammenwachsen Europas gefördert. Arbeitsmarktpolitisch relevant sind die positiven Impulse auf den Waren- und Dienstleistungsverkehr, die von der Werkvertragstätigkeit ausgehen. Die Zulassung der Werkverträge erfolgt in enger Zusammenarbeit zwischen den Kontingentvergabestellen der Partnerstaaten und deutschen Dienststellen, insbesondere der Arbeitsverwaltung.<sup>62</sup>

57 Vgl. Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 6/2006.

58 Vgl. KOM(2010) 214 endgültig, S. 10.

59 Vgl. <http://www.gfmd-fmmd.org/>

60 Vgl. First Action Plan (2008-2010) for the Implementation of the Africa-EU Strategic Partnership, S. 37f.

61 Bilaterale Regierungsvereinbarungen über Werkvertragsarbeitnehmer bestehen sowohl mit Staaten, die heute der EU angehören (Bulgarien, Tschechische Republik, Slowakei, Lettland, Polen, Rumänien, Slowenien, Ungarn), wie auch mit einigen Drittstaaten (Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien einschließlich Montenegro und Kosovo, Mazedonien, Türkei). Gastarbeitnehmervereinbarungen bestehen zwischen Deutschland und den EU-Staaten Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen und Rumänien sowie den Drittstaaten Albanien, Russische Föderation und Kroatien. Auch mit der Schweiz existiert eine Vereinbarung, die aufgrund des Freizügigkeitsabkommens zwischen der EU und der Schweiz jedoch keine Rolle mehr spielt. Gastarbeitnehmervereinbarungen beinhalten Austauschprogramme, von denen deutsche Arbeitnehmer jedoch kaum Gebrauch machen.

62 Vgl. Bundestagsdrucksache 15/5934, 20. Juli 2005, S. 36.

Bei der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern geht es primär nicht um die Eröffnung von Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Arbeitnehmer, sondern vor allem um die Vermittlung unternehmerischen Know-hows für die Firmen. Maßgebend für die Vertragsgestaltung ist die Förderung der wirtschaftlichen Kooperation zwischen den Partnerländern. Die ausländischen Firmen führen mit eigenen Arbeitnehmern konkrete Werkverträge in Deutschland durch. Die Entlohnung der entsandten Arbeitnehmer muss sich im Rahmen der in Deutschland geltenden Tarife halten, Krankenversicherung und Arbeitsschutz müssen gewährleistet sein. Entsprechend eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes für zeitlich begrenzt entsandte Arbeitnehmer sind die Sozialabgaben im Heimatland zu entrichten.

Werkvertragsabkommen sind auf eine zeitlich befristete Beschäftigung der Arbeitnehmer angelegt: Es geht nicht darum, den Partnerstaaten leistungsfähige und dynamische Arbeitskräfte zu entziehen, sondern deren Qualifikation zum Aufbau des eigenen Landes zu fördern. Wie Heyden (1997) ausführt, tragen die Abkommen zur Stabilisierung und Verbesserung der Zahlungsbilanz der Partnerstaaten bei. Die Devisentransfers und Einkommenseffekte können das heimische Investitionsniveau erhöhen und dadurch Umstrukturierungsprozesse erleichtern. Bei den Werkverträgen wird dieser Effekt noch dadurch erhöht, dass die Firmen selbst durch ihre Tätigkeit in Deutschland Devisen erwirtschaften, die später für Investitionen in der Heimat verfügbar sind.

Wie bereits erwähnt hat die Werkvertragstätigkeit in den letzten Jahren jedoch quantitativ an Bedeutung verloren, was u.a. auf die Erweiterung der EU und die Freizügigkeit für Staatsbürger der „neuen“ Mitgliedstaaten zurückzuführen ist. Die Beschäftigtenzahlen haben sich im Laufe der Jahre kontinuierlich und deutlich reduziert (vgl. Abschnitt 2.2.5). Seit dem 1. Mai 2004 gelten etwa die Werkvertragsarbeitnehmerabkommen für die neuen EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Übergangsregelungen im Wesentlichen nur noch für den Baubereich.

### **Saisonarbeitnehmer**

Die Beschäftigung von Saisonarbeitskräften ist für viele landwirtschaftliche Betriebe alljährlich ab Beginn der Vegetationsperiode von großer Bedeutung. Die Betriebe müssen ihren saisonalen Arbeitskräftebedarf in Abhängigkeit von Umständen wie Wetter oder Marktsituation flexibel decken können. Mit den Regelungen zur Zulassung ausländischer Saisonkräfte in Deutschland soll einerseits sichergestellt bleiben, dass die Landwirtschaft ihren Arbeitskräftebedarf ausreichend decken kann. Andererseits sollen angesichts der hohen Arbeitslosigkeit vor allem arbeitslose Leistungsbezieher im Inland in kurzfristige Saisonbeschäftigungen vermittelt werden. Diese beiden Ziele stehen gleichrangig nebeneinander (vgl. BMAS/BMELV 2010: 3).

Die Zulassung ausländischer Saisonarbeitnehmer und Schaustellergehilfen setzt bilaterale Vermittlungsabsprachen der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des jeweiligen Herkunftslandes voraus. Entsprechende Absprachen gelten mit Kroatien und den EU-Beitrittsstaaten mit Ausnahme der baltischen Staaten. Die Vermittlung der Saisonarbeitnehmer übernimmt die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundes-



agentur für Arbeit (ZAV). Deutschen Arbeitgebern wird dabei die Möglichkeit eingeräumt, ihnen namentlich bekannte Personen zu rekrutieren. Viele Saisonarbeitnehmer arbeiten jedes Jahr in dem Betrieb, in dem sie auch im Vorjahr bzw. in den Vorjahren beschäftigt waren.

Während ein wichtiges Ziel der deutschen Regelungen zur Zulassung ausländischer Saisonarbeitskräfte darin besteht, die Interessen deutscher Arbeitgeber zu berücksichtigen, die in saisonalen Wirtschaftsbereichen vielfach Schwierigkeiten haben, ausreichend einheimische Arbeitskräfte zu finden, eröffnet die Saisonbeschäftigung auch einen Beschäftigungskorridor zur Abfederung von Wanderungsdruck. Zudem trägt Deutschland durch die Zulassung ausländischer Saisonarbeiter auch zur Verbesserung der sozialen Situation der Menschen in den Partnerstaaten bei. Die Befristung der Beschäftigung hat dabei den Vorteil, dass möglichst viele Menschen an diesem sozialen Vorteil teilhaben können und ein dauerhafter Braindrain für die Partnerstaaten vermieden wird (vgl. Heyden 1997).

#### **Mobilitätspartnerschaften und andere Abkommen**

Es zeichnet sich ab, dass die Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Rahmen von Werkvertrags- oder Gastarbeitnehmervereinbarungen nach und nach um neue Instrumente der Kooperation ergänzt bzw. von neuen Formen der Zusammenarbeit abgelöst werden könnten. Hier sind insbesondere die im EU-Rahmen stattfindenden Bemühungen um so genannte „Mobilitätspartnerschaften“ zu nennen. Bisher existieren solche freiwilligen Partnerschaften von EU-Mitgliedstaaten mit der Republik Moldau, Kap Verde und Georgien. Die im Rahmen der Partnerschaften vorgesehenen Maßnahmen beziehen sich neben Aspekten von Migration und Entwicklung teils auch auf eine erhöhte Flexibilität im Rahmen des Personenverkehrs.

#### **Assoziationsabkommen EU-Türkei**

Die Vorschriften des 1963 geschlossenen und 1970 mit einem Zusatzprotokoll versehenen Assoziationsabkommens („Abkommen von Ankara“)<sup>63</sup> gelten für türkische Arbeitnehmer insoweit unmittelbar, als sie deren Rechtssphäre als ordnungsgemäß in den Arbeitsmarkt des entsprechenden EU-Mitgliedstaats integrierte Arbeitskräfte betrifft (vgl. Akyürek 2005: 69f.). Auf der Grundlage des Abkommens sowie entsprechender Beschlüsse des Assoziationsrates EWG-Türkei haben türkische Arbeitnehmer, die einen Arbeitsplatz besitzen, nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung Anspruch auf die Arbeitserlaubnis für die Fortsetzung des Beschäftigungsverhältnisses beim bisherigen Arbeitgeber,

---

<sup>63</sup> Assoziationsabkommen EWG-Türkei (1963), Amtsblatt Nr. 217 vom 29. Dezember 1964.

unabhängig von Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes. Nach dreijähriger ordnungsgemäßer Beschäftigung besteht ein Anspruch auf eine Arbeitserlaubnis für die ausgeübte berufliche Tätigkeit, die zwar betrieblich und regional unbeschränkt ist, jedoch dem Vorrangprinzip unterworfen ist. Nach vierjähriger ununterbrochener ordnungsgemäßer Beschäftigung wird freier Zugang zum Arbeitsmarkt eingeräumt. Familienangehörige erhalten den Zugang nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt in Deutschland; ein nachrangiger Anspruch auf Zugang zum Arbeitsmarkt entsteht bereits nach dreijährigem Aufenthalt (vgl. Gutmann 2002: 26).

Im Hinblick auf die Zuwanderung von (potenziellen) Arbeitnehmern mit türkischer Staatsangehörigkeit nach Deutschland – also den Arbeitsmarktzugang von außen – bzw. Möglichkeiten der Anwerbung oder Vermittlung von Arbeitskräften in bestimmte Sektoren enthält das Assoziationsabkommen keine besonderen Regelungen.<sup>64</sup> Hinsichtlich einer Besserstellung türkischer Staatsangehöriger beim Grenzübertritt nach Deutschland auf der Grundlage des Assoziationsabkommens kam der Europäische Gerichtshof (EuGH) Anfang 2009 zu einer Entscheidung mit Präzedenzwirkung: In dem so genannten Soysal-Urteil stellte der EuGH fest, dass die Bundesrepublik Deutschland türkische LKW-Fahrer, die zwecks rechtmäßiger Erbringung von Dienstleistungen für ein in der Türkei ansässiges Unternehmen nach Deutschland einreisen wollen, hierfür von der Visumpflicht befreien muss, sofern die Dienstleistung bei Inkrafttreten des Verschlechterungsverbots des Artikels 41 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen EWG-Türkei Anfang 1973 ohne Visum erbracht werden konnte. Bislang hat die Entscheidung jedoch nicht zu grundsätzlichen Änderungen in der Visavergabep Praxis geführt; die Bundesregierung prüft zur Zeit noch, aufgrund welcher Formen der aktiven grenzüberschreitenden Dienstleistung türkische Staatsangehörige im Lichte der Entscheidungsgründe des „Soysal“-Urteils von der Visumpflicht zu befreien sein könnten und wie dies praktikabel umgesetzt werden könnte (vgl. BAMF/EMN 2010: 45). Zwischenzeitlich wurde ein neues Verfahren zur Ausstellung von unentgeltlichen Bescheinigungen über die Befreiung von der Visumpflicht bei Personen, die zur Erbringung aktiver Dienstleistungen nach Deutschland einreisen wollen, gefunden (vgl. Gutmann 2009: 322).

---

<sup>64</sup> Unabhängig vom Abkommen EU-Türkei gehört die Türkei zu den Staaten, mit denen Deutschland eine bilaterale Regierungsvereinbarung zur temporären Beschäftigung von Angestellten ausländischer Firmen als Werkvertragsarbeitnehmer in Deutschland geschlossen hat (siehe oben sowie Kap. 2.1 und 2.2).

## 5 Analyse und Schlussfolgerungen

Angesichts der demografischen und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen haben viele europäische Staaten in den vergangenen Jahren nationale Systeme zur Gewinnung zusätzlicher Arbeitskräfte aus Drittstaaten reformiert oder neu geschaffen. Parallel dazu suchen die Institutionen der EU nach gemeinsamen Wegen und Lösungen, um die teils unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten miteinander in Einklang zu bringen und die europäische Arbeitskräftebasis und die Volkswirtschaften Europas mittel- und langfristig zu sichern. Dabei spielt vor dem Hintergrund der Schrumpfung in vielen Regionen Europas und dem Wachstum der demografisch jüngeren Bevölkerung in vielen Drittstaaten die Frage einer gut gesteuerten Zuwanderungspolitik eine zentrale Rolle. Die vorliegende Studie soll in diesem Zusammenhang zu einer Verbesserung der Erkenntnislage hinsichtlich der Diskussion, der Datenlage und der Rechtsentwicklung in Deutschland beitragen. In diesem abschließenden Kapitel werden die wichtigsten Einsichten und Erfahrungen dargestellt.

### **Das deutsche Rechtssystem zur Steuerung der Arbeitsmigration**

Die Analyse der in Abschnitt 3.2.1.3 beschriebenen Zuzugsdaten auf Basis des AZR legt die Deutung nahe, dass Deutschland in den vergangenen Jahren trotz der Hinwendung zu einer arbeitsmarktorientierten Steuerung der Zuwanderung relativ wenige hochqualifizierte Zuwanderer dauerhaft gewonnen hat. Während es durchaus gelungen ist, ausländische Saisonarbeitskräfte und Arbeitnehmer mit geringem oder auch mittlerem Qualifikationsniveau zu gewinnen, bewegt sich der Zuzug von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen sowie von Forschern bislang in überschaubaren Größenordnungen. Im Jahr 2009 waren lediglich rund 23% der Erwerbstätigen aus Drittstaaten Hochqualifizierte (vgl. Tab. A17 im Anhang). Da die verfügbaren rechtlichen Steuerungsinstrumente zum Großteil noch jung sind und auf das Zuwanderungsgesetz von 2005, das Richtlinienumsetzungsgesetz von 2007 und das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz von 2009 zurückgehen, wäre die Analyse, dass die Steuerungsinstrumente zur Hochqualifiziertenmigration nicht greifen, verfrüht. Da Wanderungsbewegungen oft erst mit Verzögerungen auf eine neue gesetzliche Lage reagieren, kann es Jahre dauern, bis eine neue Rechtsvorschrift ihre volle Wirkung entfaltet. Neuere Untersuchungen lassen durchaus darauf schließen, dass der überwiegende Teil der in den letzten Jahren nach Deutschland gekommenen Hochqualifizierten mit ihrem Leben im Aufnahmeland zufrieden sind und die Absicht haben, langfristig zu bleiben (vgl. Heß 2009: 80). Möglich – wenn auch nicht zweifelsfrei nachweisbar – ist es auch, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2009 zu einer Abschwächung der Migrationsbewegungen geführt hat.

Andererseits sind Experten zu der Überzeugung gelangt, dass Deutschland hinsichtlich der Arbeitsmigration über ein zu komplexes und zu wenig flexibles Steuerungssystem verfüge. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Migration) beschrieb das vorhandene Steuerungsinstrumentarium im Jahr 2010 als

ein „von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommenes hochkompliziertes, kleinteiliges, für In- und Ausländer unübersichtliches System zur indirekten Steuerung der Arbeitskräftezuwanderung“, das sich in Gänze nur Ausländerrechtsexperten erschließe. Dies habe u.a. zur Folge, dass nur in wenigen Ländern der OECD im Ausland geborene Personen ein geringeres durchschnittliches Qualifikationsniveau aufwiesen als in Deutschland. Trotz einer in der jüngeren Zeit erfolgten schrittweisen, aber kaum bekannt gewordenen Öffnung des Arbeitsmarktes für hochqualifizierte Arbeitnehmer und Selbständige habe sich an dem Umstand, dass zu wenig Hochqualifizierte den Weg nach Deutschland finden, wenig geändert (SVR-Migration 2010: 107f.).

Hierzu ist zunächst zu sagen, dass die diagnostizierte Komplexität und Kleinteiligkeit der deutschen Zuwanderungsgesetzgebung nicht in erster Linie auf eine prinzipielle Abwehrhaltung zurückzuführen ist, sondern vor allem dem Bedürfnis geschuldet ist, die Aus- und Weiterbildung inländischer Fachkräfte, das Ziel der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen und die Qualifizierung der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund stärker zu fördern. An einer Volkswirtschaft, die ihren Arbeitskräftebedarf zunehmend mit ausländischen Kräften deckt, während die Bildungs- und Ausbildungschancen der jungen Generation im Inland, vor allem in benachteiligten Bevölkerungsschichten, vernachlässigt werden, kann keiner der wesentlichen politischen Akteure in der Bundesrepublik ein Interesse haben. Daher wurden in den zurückliegenden Jahren sowohl Schritte unternommen, die die Qualität und Wirkungsbreite der Bildung, Ausbildung und Qualifizierung verbessern sollen, als auch Maßnahmen eines besseren Matchings zwischen Arbeitssuchenden und offenen Stellen und Reformen der Zuwanderungsgesetzgebung, die Deutschland für Hochqualifizierte, Fachkräfte aber auch Saisonarbeitnehmer attraktiver machen sollen. Für die kommenden Jahre ist zu erwarten, dass die diesbezüglichen Anstrengungen fortgesetzt werden. Ferner ist zu beachten, dass neben der Ausformung des Rechtssystems für die Zuwanderung auch andere Faktoren Einfluss auf die Attraktivität Deutschlands als Zielland für qualifizierte ausländische Arbeitnehmer ausüben können, beispielsweise Sprachbarrieren oder das Lohnniveau.

### **Erhöhung der Attraktivität, Verbesserung der Transparenz**

Vor dem Hintergrund der Kritik des Sachverständigenrates hinsichtlich der besonders für ausländische Arbeitsuchende unübersichtlichen und schwer verständlichen Zuwanderungsregelungen wäre anzuregen, Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität Deutschlands als Lebens- und Arbeitsmittelpunkt für potenzielle Zuwanderer verstärkte Aufmerksamkeit zukommen zu lassen und besser zu koordinieren. Wie in Abschnitt 2.2.6 dargestellt, existieren bereits zahlreiche Informations- und Willkommensangebote, die sich einerseits an Zuwanderungsinteressierte wenden und die rechtlichen Zugangsmöglichkeiten aufzeigen, andererseits Neuzuwanderer über Orientierungs- und Eingliederungshilfen informieren. Durch eine verstärkte Abstimmung und Ausweitung dieser Angebote könnten gewisse Fortschritte hinsichtlich einer größeren Attraktivität Deutschlands erzielt werden. Entsprechende Bemühungen auf europäischer Ebene stellt derzeit die EU-Kommission mit dem geplanten „Immigration Portal“ an, das als virtuelle Erstanlaufstelle Zugang zu verlässlichen, praxistauglichen und gut verständlichen Informationen über Einwanderungsfragen bieten soll. Neben nützlichen und brauchbaren Basisinformationen

wird es einen schnellen und direkten Zugriff auf externe Internetseiten mit weiteren Detailinformationen bieten. Nützlich erscheint in diesem Zusammenhang, Weiterentwicklungen nationaler Informationssysteme eng mit dem Projekt auf EU-Ebene abzustimmen.

### **Verbesserung der Anerkennung ausländischer Qualifikationen**

Im Kontext der Steigerung der Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Migranten hat die Verbesserung der Möglichkeiten, im Ausland erworbene Berufsabschlüsse und Kompetenzen in Deutschland anerkennen zu lassen, in jüngerer Zeit viel Aufmerksamkeit erfahren. Der Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode sieht Maßnahmen zur besseren Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Abschlüssen und Qualifikationen vor. Viele der nach Deutschland Zuwandernden bringen gute berufliche Qualifikationen mit, die jedoch im Arbeitsmarkt häufig keine Akzeptanz finden. Konsequenz ist oft unterwertige oder qualifikationsfremde Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit. Mit Blick auf den sich in vielen Bereichen abzeichnenden Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften soll dieses bisher oft brachliegende Fachkräftepotenzial gezielter erschlossen, für den Arbeitsmarkt verwertbar gemacht und damit auch zur besseren Arbeitsmarktintegration dieser Zielgruppe beigetragen werden. Erreicht werden soll, dass in jedem Einzelfall für Arbeitgeber und Betriebe nachvollziehbare und nach bundesweit einheitlichen Kriterien erstellte Bewertungen zu den mitgebrachten ausländischen Qualifikationen zur Verfügung stehen.

Der Bund wird für seinen Zuständigkeitsbereich einen Verfahrensanspruch auf Bewertung von Auslandsqualifikationen einführen, der nicht – wie die für bestimmte Gruppen bereits bestehenden Regelungen – an die Staatsangehörigkeit, sondern an die beruflichen Auslandsqualifikation anknüpft und sich auf alle Berufe bezieht, für die es einen deutschen Referenzberuf mit geregelter Aus- und/oder Fortbildung gibt. Da das Bundesgesetz sich nur auf Berufe in Bundeszuständigkeit beziehen kann, ist für einige, insbesondere reglementierte Berufe ergänzende Rechtssetzung der Länder erforderlich (z.B. Lehrer, Sozialberufe). Ergänzend zur Gesetzgebung sind in Abstimmung mit den Ländern begleitende Maßnahmen zur Verbesserung und Qualitätssicherung der Verwaltungsvollzüge bzw. Anerkennungspraxis, zur Information, Beratung und Verfahrensbegleitung der Anerkennungssuchenden und Arbeitgeber sowie zur Verbesserung der Möglichkeiten zur Nach- und Anpassungsqualifizierung vorgesehen.

### **Job-Matching und Vermittlungskompetenz**

Im Zuge der umfassenden Reformen in der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland seit 2005 hat die Bundesagentur für Arbeit eine Reihe von tiefgreifenden Umstrukturierungs- und Reorganisationsmaßnahmen durchlaufen. Unter anderem wurden die Vermittlungskompetenzen ausgebaut und das Job-Matching priorisiert. Dies bezieht sich vor allem auf inländische Arbeitssuchende, darunter auch ausländische Staatsangehörige und Menschen mit Migrationshintergrund, und trägt nicht zuletzt zur Ausschöpfung des vorhandenen Erwerbspersonenpotenzials bei. Zu erörtern wäre, ob und inwieweit Job-Matching-Verfahren auch für die passgenaue Rekrutierung und Vermittlung von neuen Zuwanderern in offene Stellen genutzt werden können.

### **Langfristige Perspektiven der ökonomischen Zuwanderung**

Sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene konzentrieren sich Entwicklung und Erprobung politischer und rechtlicher Maßnahmen zur Zuwanderung in den Arbeitsmarkt derzeit auf den Ausgleich kurz- oder mittelfristig absehbarer Engpässe. Wie dargestellt, bestehen immer wieder Zweifel an der Validität entsprechender Prognosen. Noch unsicherer und weit mehr problembehaftet ist die Vorhersage langfristiger Bedarfe. Aus demographischer, sozialstaatlicher, aber auch aus ökonomischer Perspektive wird allerdings davor gewarnt, Reformen aus dem Auge zu verlieren, die unabhängig von akuten Engpässen den längerfristigen Bedarf an Zuwanderung aufgrund der demografischen Schrumpfung berücksichtigen. Angeregt wird daher auch auf europäischer Ebene, einen pro-aktiven Ansatz zu verfolgen und sich die langfristigen Szenarien zu vergegenwärtigen:

“Even if internal measures aimed at boosting labour market participation could be fully realised, they will not be sufficient to compensate fully for the consequences of demographic change on future labour supply. The reality is that by 2050, in the unlikely absence of immigration, and at constant labour force participation, the EU labour force would decline by around 68 million workers. Since not all immigrants become economically active, a net gain of some 100 million people would eventually be needed to fill the gap. Realistically such a large net intake over the next 40 years is neither likely nor necessarily desirable. Nevertheless, migrant labour will be part of the solution to Europe’s future labour and skills shortages and the EU will need to develop a pro-active approach to immigration.”  
(Reflection Group 2010: 24)

Die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Ansatzes zur Linderung langfristiger demografischer Probleme durch eine gesteuerte Zuwanderung ist angesichts der unterschiedlichen nationalen Zu- und Abwanderungserfahrungen in den EU-Staaten, der ungleichen Ausprägungen des Wohlfahrtsstaats und differierender Entwicklungen auf den nationalen Arbeitsmärkten sicherlich keine leichte Aufgabe. Die Weiterentwicklung der Prognosefähigkeit im Hinblick auf kurz- und mittelfristige Bedarfe, wie sie in Deutschland derzeit betrieben wird, sowie die Optimierung der gesetzlichen Regelungen zur Zuwanderungssteuerung verdienen jedoch die volle Aufmerksamkeit der Akteure. Beides könnte helfen, die Weichen für längerfristige Problemlösungsstrategien auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene rechtzeitig zu stellen.



## Quellen- und Literaturverzeichnis

**Akyürek, Metin** (2005): Das Assoziationsabkommen EWG–Türkei. Aufenthalt und Beschäftigung von türkischen Staatsangehörigen in Österreich, Wien: Springer.

**Angenendt, Steffen** (2008): Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland: Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Arbeitgeberverband Gesamtmetall** (2009): Die Entwicklung der MINT-Fachkräftelücke in Deutschland, Berlin: ME Materialien.

**Babka von Gostomski, Christian** (2010): Fortschritte der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen, Forschungsbericht Band 8. Im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

**Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen** (2007): Deutschland, in: Bade, Klaus J. et al. (Hg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn: Schöningh, 141-170.

**BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk** (2010): Politikbericht 2009 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.

**BMAS/BMELV – Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** (2010): Informationen zur Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitnehmer in der Landwirtschaft (Stand 01.01.2010), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

**BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung** (2009): Aufstieg durch Bildung: Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.

**BMI – Bundesministerium des Innern** (2010): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung – Migrationsbericht 2008, Berlin: Bundesministerium des Innern.

**BMI/BMAS – Bundesministerium des Innern/Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2008): Aktionsprogramm der Bundesregierung: Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland, Berlin: Bundesministerium des Innern/Bundesministerium für Arbeit und Soziales.



- Brücker, Herbert/Kohlhaas, Michael (2004):** Möglichkeiten der quantitativen und qualitativen Ermittlung von Zuwanderungsbedarf in Teilarbeitsmärkten in Deutschland – Eine Analyse der Effekte der Migration in heterogenen Arbeitsmärkten, Expertise für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Brussig, Martin/Dittmar, Vera/Knuth, Matthias (2009):** Verschenkte Potenziale. Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund, IAQ-Report 2009-08, Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen).
- Bundesagentur für Arbeit (2009):** Merkblatt 7 – Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Deutschland, Nürnberg: BA.
- Bundesregierung (2007):** Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Bundesregierung (2008):** Nationaler Integrationsplan – Erster Fortschrittsbericht, Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Bundesregierung (2009):** Unterrichtung durch die Bundesregierung – Sozialbericht 2009, Bundestags-Drucksache 16/13830, Berlin.
- Bundesregierung (2009a):** Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen, Berlin.
- Dohse, Knuth (1981):** Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland, Königstein/Ts.: Anton Hain.
- Englmann, Bettina/Müller, Martina (2007):** Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg: Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH.
- Eurostat (2008):** NACE Rev. 2. Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (Eurostat Methodologies and Working Papers), Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Giannakouris, Konstantinos (2008):** Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies, Statistics in Focus Nr. 72/2008, Brüssel: Eurostat.
- Groß, Thomas (2006):** Die Verwaltung der Migration nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes, in: Bommers, Michael/Schiffauer, Werner (Hg.): Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main: Campus.

**Gutmann, Rolf** (2002): 40 Jahre Ausländerrecht für Türken in Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 22(1), 22-28.

**Gutmann, Rolf** (2009): Die Umsetzung des Urteil Soysal mit Blick auf Deutschland, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, 9/2009, 321-325.

**Heckmann, Markus/Kettner, Anja/Rebien, Martina** (2009): Offene Stellen im IV. Quartal 2008: Einbruch in der Industrie – Soziale Berufe legen zu, IAB-Kurzbericht 11/2009, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

**Herbert, Ulrich** (2001): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, München: Beck.

**Heß, Barbara** (2009): Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland, Ergebnisse einer schriftlichen Befragung, Working Paper 28 der Forschungsgruppe, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

**Heyden, Helmut** (1997): Entwicklungs- und außenpolitische Herausforderung: Zur Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Mittel- und Osteuropa, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung: Neue Formen der Arbeitskräftezuwanderung und illegale Beschäftigung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeits- und Sozialforschung.

**IAQ et al.** (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Projekt Ila1 – 04/06, Auftraggeber: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Abschlussbericht des Konsortiums (Hauptband), Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen.

**IQ – Beratungsnetzwerk Integration durch Qualifizierung** (2007): Ein Wegweiser zur beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, Düsseldorf: DGB Bildungswerk.

**Katzenstein, Peter** (1987): Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia: Temple University Press.

**Kettner, Anja/Stops, Michael** (2009): Europäische Betriebsbefragungen über offene Stellen: Ist das Gleiche wirklich gleich?, in: Weichbold, Martin/Bacher, Johann/Wolf, Christof (Hg.): Umfrageforschung. Herausforderungen und Grenzen (Österreichische Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft 9/2009), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 353-372.

**Kolb, Holger** (2005): Die Green Card: Inszenierung eines Politikwechsels, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 27, 18-24.

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001):** Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit, KOM(2001) 386 endgültig, Brüssel, 11. Juli 2001.

**Manpower Inc. (2009):** Manpower Arbeitsmarktbarometer Deutschland, Frankfurt am Main: Manpower GmbH & Co. KG Personaldienstleistungen.

**Parusel, Bernd (2010):** Abschottungs- und Anwerbungsstrategien, EU-Institutionen und Arbeitsmigration, Wiesbaden: VS Research.

**Prognos AG (2009):** Arbeitslandschaft 2030, Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, Kurzfassung, Stand: 9. Dezember 2009, Basel.

**Reflection Group (2010):** Project Europe 2030. Challenges and Opportunities. A report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030, Brussels.

**Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2010):** Einwanderungsgesellschaft 2010, Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.

**Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004):** Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

**Schäfer, Holger (2004):** Möglichkeiten der quantitativen und qualitativen Ermittlung von Zuwanderungsbedarf in Teilarbeitsmärkten in Deutschland – Grundlagen einer Indikatorik für eine arbeitsmarktbezogene Zuwanderung, Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.

**Schneider, Jan (2009):** Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland, Studie I/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Working Paper 25 der Forschungsgruppe, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

**Schneider, Jan (2010):** Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Schneider, Jan/Fischer, Michael/Kovacheva, Vesela (2008):** Migrants in the Job Centre. Qualitative findings on migrants' experiences with Public Employment Support Services in Germany, HWWI Research Paper 3-16, Hamburg: Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut.
- Schneider, Jan/Kreienbrink, Axel (2010):** Rückkehrunterstützung in Deutschland, Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten, Studie I/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Working Paper 31 der Forschungsgruppe, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Schneider, Jan/Parusel, Bernd (2009):** Bericht 2008 über Migration und Asyl der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Schönwälder, Karen (2001):** Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, Essen: Klartext-Verlag.
- Steinert, Johannes-Dieter (1995):** Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee 1945-1961, Osnabrück: Secolo.
- Stern, Tobias/Wecking, Christiane/Reinecke, Meike (Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales) (2008):** Expertise zum Thema „Interkulturelle Kompetenz der Job-Center“, Berlin: Rambøll Management.
- Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001):** Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin.
- Welsch, Johann (2000):** Greencards für die New Economy. Eine erste Bilanz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 45. Jg. (2000), H. 12, 1473-1482.
- Welsch, Johann (2001):** Wachstums- und Beschäftigungsmotor IT-Branche. Fachkräftemangel, Green Card und Beschäftigungspotenziale, Bonn.

**Tabelle A1: Erwerbstätige nach Qualifikationsniveau  
Ergebnisse des Mikrozensus 2004 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)  
in Tausend**

Hauptkategorie	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			darunter (von Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-14-Staaten <sup>1)</sup>				darunter von (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-10-Staaten <sup>2)</sup>				darunter von (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-2-Staaten (nur Rumänien)				darunter von (Sp.1-3): Drittstaatsangehörige								
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)					
A. Hoch- qualifizierte (ISCO 1 - 3)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19					
	3.471	3.161	6.632	90	59	149	2,2					/	/	/		97	73	170	2,6					
B. Qualifizierte (ISCO 4 - 8)	4.634	3.333	7.967	137	79	216	2,7	EU-10-Staaten für 2004 wegen mangelnder Gliederungstiefe bei Staatsangehörigkeiten nicht darstellbar.																
C. Gering- qualifizierte (ISCO 9)	568	712	1.280	22	29	50	3,9					/	/	/		77	91	168	13,1					
Sonstige (ohne Angabe, Soldaten)	10.645	8.761	19.406	365	220	584	3,0					7	11	17	0,1	669	431	1.100	5,7					
Gesamt	19.318	15.967	35.286	614	386	1.000	2,8					12	19	31	0,1	1.153	749	1.901	5,4					

1) ohne deutsche Staatsangehörige

2) im MZ 2004 wurden die Staatsangehörigkeiten der EU-10-Staaten nicht als eigene, auswertbare Schlüsselnummern erfasst.

Tabelle A2:      **Erwerbstätige nach Staatsangehörigkeit und Qualifikationsniveau**  
Ergebnisse des Mikrozensus 2004 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)  
in Tausend

	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			Darunter (von Sp. 1-3) Hauptkategorien									
	Männer	Frauen	Insges.	A.Hochqualifizierte (ISCO 1 - 3)			B. Qualifizierte (ISCO 4 - 8)			C. Geringqualifizierte (ISCO 9)			Insges.
				Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	
EU-14-Staaten <sup>1)</sup>	1	2	3	4	5	6	8	9	10	11	12	13	
	614	386	1.000	90	59	149	137	79	216	22	29	50	
EU-10-Staaten <sup>2)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
EU-2-Staaten (nur Rumänien)	12	19	31	/	/	/	/	/	7	/	/	/	
Drittstaaten	1.153	749	1.901	97	73	170	310	154	464	77	91	168	
wichtigste Drittstaaten (2004):													
Türkei	462	222	684	24	13	37	140	43	183	31	36	67	
Kroatien	85	74	159	6	5	11	26	17	44	/	/	10	
Serbien und Montenegro	83	50	133	/	/	10	24	10	34	6	7	14	
Polen	45	69	113	5	8	13	11	15	27	/	8	12	
sonst. Ost- und Mitteleuropa	64	44	108	5	6	10	18	11	29	6	5	10	
GUS - Staaten	46	54	100	5	8	13	9	10	20	5	7	12	
Bosnien und Herzegowina	55	40	95	/	/	5	18	8	27	/	/	6	
sonst. Südasien	37	31	68	/	/	6	9	6	15	/	/	6	
sonst. Afrika (ohne Marokko)	47	14	61	/	/	6	/	/	12	/	/	7	
Ostasien	24	27	50	6	5	10	/	/	8	/	/	/	
Sonstige	205	124	329	31	18	49	40	26	66	14	9	22	
Insgesamt	19.318	15.967	35.286	3.471	3.161	6.632	4.634	3.333	7.967	568	712	1.280	

1) ohne deutsche Staatsangehörige  
2) im MZ 2004 wurden die Staatsangehörig-  
keiten der EU-10-Staaten nicht als eigene,  
auswertbare Schlüsselnummern erfasst.

**Tabelle A3: Erwerbstätige nach spezifischen Tätigkeiten**  
**Ergebnisse des Mikrozensus 2004 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)**  
**in Tausend**

Spezifische Beschäftigungen	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-14-Staaten (ohne Deutschland)				darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-10-Staaten¹)				darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-2-Staaten (nur Rumänien)				darunter (Sp.1-3): Drittstaatsangehörige													
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)										
Dienstleistungsberufe im hauswirtschaftl. Bereich und im Gaststättengewerbe (ISCO 512)	138	303	441	43	49	92	20,9	8	9	10	11					12	13	14	15	16	17	18	19						
Pflege- und verwandte Berufe (ISCO 513)	35	356	391	/	/	22	5,6									.	/	/						13,6					
Mediziner - ohne Krankenpflege (ISCO 222)	124	95	219	/	/	8	3,7									.	.	/			/	/	16	4,1					
Wissenschaftliche Krankenpflege- und Geburts- hilfefachkräfte (ISCO 223)																.	.	.			/	/							
Fachkräfte in der Landwirtschaft und Fischerei (Marktproduktion) (ISCO 61)	116	70	186	/	/	10	5,4	EU-10-Staaten für 2004 wegen mangelnder Gliederungstiefe bei Staatsangehörigkeiten nicht darstellbar.																		/	/	8	4,3
Architekten, Ingenieure und verwandte Wissenschaftler (ISCO 214)	418	70	488	20	5	24	4,9									.	.	.			/	/	12	2,5					
Wissenschaftliche Lehrkräfte (ISCO 23)	195	324	519	10	14	24	4,6									/	.	/			/	/	9	1,7					
Hilfsarbeiter im Bergbau, Baugewerbe, Verarbeitenden Gewerbe (ISCO 93)	322	179	501	66	22	88	17,6									/	/	/					66	13,2					
Spezifische Tätigkeiten zusammen	1.348	1.397	2.745	154	116	268	9,8									/	/	/					175	6,4					
Insgesamt	19.318	15.967	35.286	614	386	1.000	2,8									12	19	31	0,1	1.153	749	1.901	5,4						

1) Im MZ 2004 wurden die Staatsangehörigkeiten der EU-10-Staaten nicht als eigene, auswertbare Schlüsselnummern erfasst.



Tabelle A4: Erwerbstätige nach Qualifikationsniveau  
Ergebnisse des Mikrozensus 2005 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)  
in Tausend

Hauptkategorie	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			darunter (von Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-14-Staaten (ohne Deutschland)			darunter von (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-10-Staaten			darunter von (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-2-Staaten (Bulgarien, Rumänien)			darunter von (Sp.1-3): Drittstaatsangehörige		
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)
A. Hochqualifizierte (ISCO 1 - 3)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
B. Qualifizierte (ISCO 4 - 8)	Beruf ISCO im Jahr 2005 nicht verfügbar			Beruf ISCO im Jahr 2005 nicht verfügbar			Beruf ISCO im Jahr 2005 nicht verfügbar			Beruf ISCO im Jahr 2005 nicht verfügbar			Beruf ISCO im Jahr 2005 nicht verfügbar		
C. Geringqualifizierte (ISCO 9 )															
Sonstige (ohne Angabe, Soldaten)															
Gesamt	19.802	16.422	36.223	635	392	1.028	2,8	95	118	212	0,6	16	31	48	0,1
												1.105	654	1.759	4,9

**Tabelle A5: Erwerbstätige nach Staatsangehörigkeit und Qualifikationsniveau**  
**Ergebnisse des Mikrozensus 2005 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)**  
**in Tausend**

	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)		Darunter (von Sp. 1-3) Hauptkategorien									
			A. Hochqualifizierte (ISCO 1 - 3)			B. Qualifizierte (ISCO 4 - 8)			C. Geringqualifizierte (ISCO 9)			Insges.
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.
EU-14-Staaten <sup>1)</sup>	1	2	3	4	5	6	8	9	10	11	12	13
EU-10-Staaten	635	392	1.028									
EU-2-Staaten	95	118	212									
Drittstaaten	16	31	48									
	1.105	654	1.759									
wichtigste Drittstaaten (2005):												
Türkei	433	204	637									
Kroatien	84	81	165									
Serbien und Montenegro	87	52	138									
Bosnien und Herzegowina	73	50	124									
Russische Föderation	55	49	104									
Sonst. Süd- und Südasien	37	34	71									
Sonst. Osteuropa	32	21	54									
Sonst. Afrika (nicht Marokko, sonst. Nordafrika)	35	17	52									
Vereinigte Staaten von Amerika	36	15	51									
Vietnam	21	16	38									
<b>Sonstige</b>	<b>212</b>	<b>114</b>	<b>326</b>									

1) ohne deutsche Staatsangehörige

Beruf ISCO im Jahr 2005  
nicht verfügbar

Beruf ISCO im Jahr 2005  
nicht verfügbar

Beruf ISCO im Jahr 2005  
nicht verfügbar

Beruf ISCO im Jahr 2005  
nicht verfügbar

Tabelle A6:    **Erwerbstätige nach spezifischen Tätigkeiten**  
Ergebnisse des Mikrozensus 2005 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)  
in Tausend

Spezifische Beschäftigungen	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-14-Staaten (ohne Deutschland)			darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-10-Staaten			darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-2-Staaten (Bulgarien, Rumänien)			darunter (Sp.1-3): Drittstaatsangehörige		
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.
	1	2	3	4	5	6	8	9	10	12	13	14	16	17	18
						Anteil an Sp.3 (%)			Anteil an Sp.3 (%)			Anteil an Sp.3 (%)			Anteil an Sp.3 (%)
Dienstleistungsberufe im hauswirtschaftl. Bereich und im Gaststättengewerbe (ISCO 512)						7			11			15			19
Pflege- und verwandte Berufe (ISCO 513)															
Mediziner - ohne Krankenpflege (ISCO 222)															
Wissenschaftliche Krankenpflege- und Geburtshelferkräfte (ISCO 223)															
Fachkräfte in der Landwirtschaft und Fischerei (Marktproduktion) (ISCO 61)															
Architekten, Ingenieure und verwandte Wissenschaftler (ISCO 214)															
Wissenschaftliche Lehrkräfte (ISCO 23)															
Hilfsarbeiter im Bergbau, Baugewerbe, Verarbeitenden Gewerbe (ISCO 93)															
Spezifische Tätigkeiten zusammen															
Insgesamt	19.802	16.422	36.223	635	392	1.028	95	118	212	16	31	48	1.105	654	1.759
						2,8			0,6			0,1			4,9

**Tabelle A7: Erwerbstätige nach Qualifikationsniveau  
Ergebnisse des Mikrozensus 2006 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)  
in Tausend**

Hauptkategorie	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			darunter (von Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-14-Staaten (ohne Deutschland)				darunter von (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-10-Staaten				darunter von (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-2-Staaten (Bulgarien, Rumänien)				darunter von (Sp.1-3): Drittstaatsangehörige			
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)
<b>A. Hochqualifizierte (ISCO 1 - 3)</b>	1 8.010	2 7.344	3 15.353	4 229	5 145	6 374	7 2,4	8 29	9 42	10 71	11 0,5	12 9	13 11	14 20	15 0,1	16 238	17 157	18 395	19 2,6
<b>B. Qualifizierte (ISCO 4 - 8)</b>	10.399	7.650	18.049	339	185	524	2,9	57	56	114	0,6	12	17	28	0,2	676	310	986	5,5
<b>C. Geringqualifizierte (ISCO 9)</b>	1.442	1.653	3.095	54	62	116	3,7	/	/	/	/	/	/	/	/	181	198	380	12,3
<b>Sonstige (ohne Angabe, Soldaten)</b>	320	205	525	8	5	13	2,5	/	/	/	/	/	/	/	/	22	16	38	7,2
<b>Gesamt</b>	<b>20.171</b>	<b>16.852</b>	<b>37.023</b>	<b>630</b>	<b>396</b>	<b>1.026</b>	<b>2,8</b>	<b>102</b>	<b>127</b>	<b>229</b>	<b>0,6</b>	<b>26</b>	<b>36</b>	<b>62</b>	<b>0,2</b>	<b>1.117</b>	<b>682</b>	<b>1.799</b>	<b>4,9</b>

**Tabelle A8: Erwerbstätige nach Staatsangehörigkeit und Qualifikationsniveau**  
Ergebnisse des Mikrozensus 2006 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)  
in Tausend

	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			Darunter (von Sp. 1-3) Hauptkategorien											
				A. Hochqualifizierte (ISCO 1 - 3)			B. Qualifizierte (ISCO 4 - 8)			C. Geringqualifizierte (ISCO 9)					
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.			
	1	2	3	4	5	6	8	9	10	11	12	13			
EU-14-Staaten <sup>1)</sup>	630	396	1.026	229	145	374	339	185	524	54	62	116			
EU-10-Staaten	102	127	229	29	42	71	57	56	114	14	27	41			
EU-2-Staaten	26	36	62	9	11	20	12	17	28	5	7	12			
Drittstaaten	1.117	682	1.799	238	157	395	676	310	986	181	198	380			
wichtigste Drittstaaten (2006):															
Türkei	438	201	640	59	29	88	300	95	395	72	74	146			
Serbien und Montenegro	104	64	168	16	13	29	69	33	102	18	17	35			
Kroatien	81	74	155	19	20	39	53	37	90	8	16	24			
Bosnien und Herzegowina	65	55	120	7	9	16	46	26	72	11	18	28			
Russische Föderation	47	43	90	14	13	27	22	15	37	10	14	24			
Sonst. Süd- und Südostasien	38	36	74	14	8	22	19	16	35	5	11	16			
Sonst. Afrika (nicht Marokko, sonst. Nordafrika)	34	16	50	/	/	9	/	/	23	10	6	16			
Vereingte Staaten von Amerika	34	15	49	22	12	34	/	/	12	/	/	/			
Vietnam	24	21	45	/	/	10	15	13	28	/	/	/			
Ukraine	18	22	40	/	/	12	7	10	17	/	/	10			
Sonstige	233	133	367	66	43	109	120	54	174	41	32	73			
Insgesamt	20.171	16.852	37.023	8.010	7.344	15.353	10.399	7.650	18.049	1.442	1.653	3.095			

1) ohne deutsche Staatsangehörige

**Tabelle A9: Erwerbstätige nach spezifischen Tätigkeiten**  
**Ergebnisse des Mikrozensus 2006 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)**  
**in Tausend**

Spezifische Beschäftigungen	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-14-Staaten (ohne Deutschland)				darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-10-Staaten				darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-2-Staaten (Bulgarien, Rumänien)				darunter (Sp.1-3): Drittstaatsangehörige			
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)
Dienstleistungsberufe im hauswirtschaftl. Bereich und im Gaststättengewerbe (ISCO 512)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
	376	786	1.162	47	35	82	7,1	/	/	19	1,6	/	/	7	0,6	82	72	154	13,3
Pflege- und verwandte Berufe (ISCO 513)	94	850	944	/	/	11	1,2	/	/	6	0,6	/	/	/	/	5	30	34	3,6
Mediziner - ohne Krankenpflege (ISCO 222)	260	221	482	/	/	9	1,9	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	7	1,5
Wissenschaftliche Krankenpflege- und Geburtshelferkräfte (ISCO 223)																			
Fachkräfte in der Landwirtschaft und Fischerei (Marktproduktion) (ISCO 61)	285	162	446	/	/	7	2,7	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	15	1,9
Architekten, Ingenieure und verwandte Wissenschaftler (ISCO 214)	977	164	1.141	/	/	31	4,0	/	/	5	0,9	/	/	/	/	25	5	30	12,5
Wissenschaftliche Lehrkräfte (ISCO 23)	424	708	1.132	12	19	31	3,4	/	/	/	0,8	/	/	/	0,3	8	14	22	6,3
Hilfsarbeiter im Bergbau, Baugewerbe, Verarbeitenden Gewerbe (ISCO 93)	781	432	1.213	35	14	49	3,4	/	/	11	0,8	/	/	/	0,3	114	38	152	6,3
Spezifische Tätigkeiten zusammen	3.197	3.323	6.520	134	87	220	3,4	20	30	50	0,8	8	10	18	0,3	253	161	414	6,3
<b>Insgesamt</b>	<b>20.171</b>	<b>16.852</b>	<b>37.023</b>	<b>630</b>	<b>396</b>	<b>1.026</b>	<b>2,8</b>	<b>102</b>	<b>127</b>	<b>229</b>	<b>0,6</b>	<b>26</b>	<b>36</b>	<b>62</b>	<b>0,2</b>	<b>1.117</b>	<b>682</b>	<b>1.799</b>	<b>4,9</b>

Tabelle A10: Erwerbstätige nach Qualifikationsniveau  
Ergebnisse des Mikrozensus 2007 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)  
in Tausend

Hauptkategorie	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			darunter (von Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-14-Staaten (ohne Deutschland)				darunter von (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-10-Staaten				darunter von (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-2-Staaten (Bulgarien, Rumänien)				darunter von (Sp.1-3): Drittstaatsangehörige			
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)
A. Hochqualifizierte (ISCO 1 - 3)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
	8.092	7.528	15.621	238	142	380	2,4	28	45	73	0,5	9	11	19	0,1	232	166	399	2,6
B. Qualifizierte (ISCO 4 - 8)	10.679	7.831	18.511	346	186	532	2,9	73	63	136	0,7	12	18	30	0,2	706	337	1.044	5,6
C. Geringqualifizierte (ISCO 9)	1.520	1.703	3.223	56	64	120	3,7	/	/	/	/	/	/	/	/	185	210	395	12,3
Sonstige (ohne Angabe, Soldaten)	292	195	487	9	6	15	3,1	/	/	/	/	/	/	/	/	20	12	31	6,4
Gesamt	20.583	17.258	37.841	649	398	1.047	2,8	120	142	262	0,7	26	38	64	0,2	1.143	726	1.869	4,9



**Tabelle A11: Erwerbstätige nach Staatsangehörigkeit und Qualifikationsniveau**  
**Ergebnisse des Mikrozensus 2007 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)**  
**in Tausend**

	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			Darunter (von Sp. 1-3) Hauptkategorien											
				A. Hochqualifizierte (ISCO 1 - 3)			B. Qualifizierte (ISCO 4 - 8)			C. Geringqualifizierte (ISCO 9)					
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13			
EU-14-Staaten <sup>1)</sup>	649	398	1.047	238	142	380	346	186	532	56	64	120			
EU-10-Staaten	120	142	262	28	45	73	73	63	136	17	31	49			
EU-2-Staaten	26	38	64	9	11	19	12	18	30	5	8	13			
Drittstaaten	1.143	726	1.869	232	166	399	706	337	1.044	185	210	395			
wichtigste Drittstaaten (2007):															
Türkei	455	218	673	56	33	89	315	105	420	77	76	153			
Kroatien	83	77	161	16	23	39	58	36	94	8	18	27			
Serbien	86	51	138	14	10	24	55	25	80	16	17	33			
Bosnien und Herzegowina	62	57	119	8	8	16	41	29	70	12	18	30			
Russische Föderation	46	46	92	11	12	23	23	19	42	11	13	25			
Sonst. Süd- und Südostasien	37	39	76	12	7	20	19	19	37	5	12	17			
Sonst. Afrika (nicht: Marokko, sonst. Nordafrika)	39	17	56	/	/	/	/	/	/	12	7	19			
Vietnam	28	21	49	/	/	/	19	13	32	/	/	/			
Ukraine	22	27	49	6	8	14	12	12	24	/	/	10			
Vereinigte Staaten von Amerika	32	15	47	20	11	31	/	/	/	/	/	/			
<b>Sonstige</b>	<b>254</b>	<b>156</b>	<b>410</b>	<b>75</b>	<b>49</b>	<b>124</b>	<b>137</b>	<b>68</b>	<b>205</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>75</b>			
<b>Insgesamt</b>	<b>20.583</b>	<b>17.258</b>	<b>37.841</b>	<b>8.092</b>	<b>7.528</b>	<b>15.621</b>	<b>10.679</b>	<b>7.831</b>	<b>18.511</b>	<b>1.520</b>	<b>1.703</b>	<b>3.223</b>			

<sup>1)</sup> ohne deutsche Staatsangehörige

Tabelle A12: **Erwerbstätige nach spezifischen Tätigkeiten**  
**Ergebnisse des Mikrozensus 2007 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)**  
**in Tausend**

Spezifische Beschäftigungen	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-14-Staaten (ohne Deutschland)					darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-10-Staaten					darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-2-Staaten (Bulgarien, Rumänien)					darunter (Sp.1-3): Drittstaatsangehörige				
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19				
Dienstleistungsberufe im hauswirtschaftl. Bereich und im Gaststättengewerbe (ISCO 512)	371	807	1.178	47	31	79	6,7	5	14	19	1,6	/	/	8	0,7	74	78	152	12,9				
	91	870	961	/	/	14	1,5	/	/	5	0,5	/	/	/	/	/	/	35	3,6				
Mediziner - ohne Krankenflege (ISCO 222)	252	216	468	/	/	10	2,1	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	7	1,5				
Wissenschaftliche Krankenpflege- und Geburtshelferkräfte (ISCO 223)																							
Fachkräfte in der Landwirtschaft und Fischerei (Marktproduktion) (ISCO 61)	294	159	453	/	/	7	1,5	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	16	3,5				
Architekten, Ingenieure und verwandte Wissenschaftler (ISCO 214)	988	177	1.165	/	/	33	2,8	/	/	5	0,4	/	/	/	/	26	5	32	2,7				
Wissenschaftliche Lehrkräfte (ISCO 23)	435	724	1.159	11	21	32	2,8	/	/	/	/	/	/	/	/	8	15	23	2,0				
Hilfsarbeiter im Bergbau, Baugewerbe, Verarbeitenden Gewerbe (ISCO 93)	833	446	1.278	35	15	49	3,8	7	5	11	0,9	/	/	5	0,4	120	41	161	12,6				
Spezifische Tätigkeiten zusammen	3.264	3.399	6.662	135	90	224	3,4	21	30	50	0,8	7	11	21	0,3	251	175	426	6,4				
Insgesamt	20.583	17.258	37.841	649	398	1.047	2,8	120	142	262	0,7	26	38	64	0,2	1.143	726	1.869	4,9				

**Tabelle A13: Erwerbstätige nach Qualifikationsniveau**  
**Ergebnisse des Mikrozensus 2008 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)**  
**in Tausend**

Hauptkategorie	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)				darunter (von Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-14-Staaten (ohne Deutschland)				darunter von (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-10-Staaten				darunter von (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-2-Staaten (Bulgarien, Rumänien)				darunter von (Sp.1-3): Drittstaatsangehörige			
	Männer	Frauen	Insges.		Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)
	1	2	3		4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
<b>A. Hochqualifizierte (ISCO 1 - 3)</b>	8.310	7.713	16.023		252	144	396	2,5	37	44	81	0,5	9	15	24	0,1	244	180	424	2,6
<b>B. Qualifizierte (ISCO 4 - 8)</b>	10.751	7.878	18.630		334	190	524	2,8	74	69	143	0,8	16	17	33	0,2	715	339	1.054	5,7
<b>C. Geringqualifizierte (ISCO 9)</b>	1.576	1.731	3.307		60	63	123	3,7	/	/	/	/	/	/	/	/	190	215	405	12,2
<b>Sonstige (ohne Angabe, Soldaten)</b>	268	212	480		8	6	14	2,9	/	/	/	/	/	/	/	/	22	17	40	8,3
<b>Gesamt</b>	20.906	17.534	38.439		655	403	1.058	2,8	133	152	285	0,7	31	40	71	0,2	1.172	751	1.923	5,0

Tabelle A14: Erwerbstätige nach Staatsangehörigkeit und Qualifikationsniveau  
Ergebnisse des Mikrozensus 2008 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)  
in Tausend

	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			Darunter (von Sp. 1-3) Hauptkategorien											
				A.Hochqualifizierte (ISCO 1 - 3)			B. Qualifizierte (ISCO 4 - 8)			C. Geringqualifizierte (ISCO 9)					
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.			
	1	2	3	4	5	6	8	9	10	11	12	13			
EU-14-Staaten <sup>1)</sup>	655	403	1.058	252	144	396	334	190	524	60	63	123			
EU-10-Staaten	133	152	285	37	44	81	74	69	143	19	35	54			
EU-2-Staaten	31	40	71	9	15	24	16	17	33	5	7	12			
Drittstaaten	1.172	751	1.923	244	180	424	715	339	1.054	190	215	405			
wichtigste Drittstaaten (2008):															
Türkei	467	228	695	61	30	92	318	112	430	81	81	162			
Kroatien	88	76	164	18	23	41	60	39	99	9	15	23			
Serbien	84	49	134	14	11	25	56	23	79	14	16	29			
Bosnien und Herzegowina	66	51	118	9	10	18	48	24	72	9	17	26			
Russische Föderation	41	53	94	10	15	25	22	19	41	9	17	26			
Sonst. Süd- und Südostasien	36	39	76	/	/	18	18	19	38	/	/	16			
Sonst. Afrika (nicht: Marokko, sonst. Nordafrika)	38	20	58	/	/	10	/	/	28	11	7	17			
Vereingte Staaten von Amerika	35	17	52	21	12	33	/	/	13	/	/	/			
Vietnam	29	22	51	9	6	15	18	12	29	/	/	/			
Ukraine	21	27	48	7	9	15	8	11	19	6	6	12			
Sonstige	267	166	433	76	55	131	139	67	206	44	39	84			
Insgesamt	20.906	17.534	38.439	8.310	7.713	16.023	10.751	7.878	18.630	1.576	1.731	3.307			

1) ohne deutsche Staatsangehörige

**Tabelle A15: Erwerbstätige nach spezifischen Tätigkeiten**  
**Ergebnisse des Mikrozensus 2008 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)**  
**in Tausend**

Spezifische Beschäftigungen	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-14-Staaten (ohne Deutschland)					darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-10-Staaten					darunter (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-2-Staaten (Bulgarien, Rumänien)					darunter (Sp.1-3): Drittstaatsangehörige				
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)		Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)		Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)		Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	
	1	2	3	4	5	6	7		8	9	10	11		12	13	14	15		16	17	18	19	
Dienstleistungsberufe im hauswirtschaftl. Bereich und im Gaststättengewerbe (ISCO 512)	386	817	1.203	44	37	80	6,7		/	/	20	1,7		/	/	9	0,7		75	78	153	12,7	
Pflege- und verwandte Berufe (ISCO 513)	92	886	978	/	/	17	1,7		/	/	8	0,8		/	/	/	/		/	/	37	3,8	
Mediziner - ohne Krankenpflege (ISCO 222)	249	225	473	6	6	12	2,5		/	/	/	/		/	/	/	/		/	/	8	1,7	
Wissenschaftliche Kranken- pflege- und Geburtshilfe- fachkräfte (ISCO 223)																							
Fachkräfte in der Landwirtschaft und Fischerei (Marktproduktion) (ISCO 61)	299	161	460	/	/	7	1,5		/	/	/	/		/	/	/	/		/	/	15	3,3	
Architekten, Ingenieure und verwandte Wissenschaftler (ISCO 214)	998	188	1.186	/	/	33	2,8		/	/	7	0,6		/	/	/	/		27	7	35	3,0	
Wissenschaftliche Lehrkräfte (ISCO 23)	445	732	1.176	13	21	33	2,8		/	/	5	0,4		/	/	/	/		9	17	26	2,2	
Hilfsarbeiter im Bergbau, Baugewerbe, Verarbeitenden Gewerbe (ISCO 93)	867	459	1.327	38	14	52	3,9		9	6	15	1,1		/	/	/	/		124	44	169	12,7	
Spezifische Tätigkeiten zusammen	3.336	3.468	6.803	137	98	234	3,4		24	37	61	0,9		10	12	23	0,3		256	187	443	6,5	
<b>Insgesamt</b>	<b>20.906</b>	<b>17.534</b>	<b>38.439</b>	<b>655</b>	<b>403</b>	<b>1.058</b>	<b>2,8</b>		<b>133</b>	<b>152</b>	<b>285</b>	<b>0,7</b>		<b>31</b>	<b>40</b>	<b>71</b>	<b>0,2</b>		<b>1.172</b>	<b>751</b>	<b>1.923</b>	<b>5,0</b>	

Tabelle A16: Erwerbstätige nach Qualifikationsniveau  
Ergebnisse des Mikrozensus 2009 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)  
in Tausend

Hauptkategorie	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			darunter (von Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-14-Staaten (ohne Deutschland)				darunter von (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-10-Staaten				darunter von (Sp.1-3): Staatsangehörige der EU-2-Staaten (Bulgarien, Rumänien)				darunter von (Sp.1-3): Drittstaatsangehörige			
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
A. Hochqualifizierte (ISCO 1 - 3)	8.391	7.933	16.324	252	158	410	2,5	36	49	85	0,5	11	15	26	0,2	266	189	454	2,8
B. Qualifizierte (ISCO 4 - 8)	10.510	7.824	18.334	315	173	488	2,7	88	70	158	0,9	15	18	33	0,2	690	364	1.054	5,7
C. Geringqualifizierte (ISCO 9)	1.509	1.702	3.211	57	63	120	3,7	/	/	/	/	/	/	/	/	174	215	389	12,1
Sonstige (ohne Angabe, Soldaten)	277	219	496	7	5	12	2,4	/	/	/	/	/	/	/	/	22	17	39	7,9
Gesamt	20.686	17.679	38.365	631	399	1.030	2,7	148	165	313	0,8	31	44	75	0,2	1.153	785	1.937	5,0

**Tabelle A17: Erwerbstätige nach Staatsangehörigkeit und Qualifikationsniveau**  
**Ergebnisse des Mikrozensus 2009 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)**  
**in Tausend**

	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)			Darunter (von Sp. 1-3) Hauptkategorien											
				A. Hochqualifizierte (ISCO 1 - 3)			B. Qualifizierte (ISCO 4 - 8)			C. Geringqualifizierte (ISCO 9)					
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.			
	1	2	3	4	5	6	8	9	10	11	12	13			
EU-14-Staaten <sup>1)</sup>	631	399	1.030	252	158	410	315	173	488	57	63	120			
EU-10-Staaten	148	165	313	36	49	85	88	70	158	22	41	63			
EU-2-Staaten	31	44	75	/	/	26	15	18	33	/	/	13			
Drittstaaten	1.153	785	1.937	266	189	454	690	364	1.054	174	215	389			
wichtigste Drittstaaten (2009):															
Türkei	443	229	672	64	35	99	301	111	412	71	79	150			
Kroatien	79	76	155	17	21	38	53	39	93	9	15	24			
Bosnien und Herzegowina	57	48	105	9	10	20	39	24	62	7	13	20			
Russische Föderation	45	59	104	14	19	33	23	22	45	8	15	23			
Serbien	53	45	98	11	10	21	33	21	54	8	14	22			
Sonst. Süd- und Südostasien	40	43	83	16	8	24	17	20	38	5	13	18			
Kosovo	50	21	71	/	/	6	/	/	45	/	/	19			
Ukraine	25	32	57	9	10	19	10	15	25	6	6	12			
Sonst. Afrika (nicht: Marokko, sonst. Nordafrika)	35	19	53	/	/	9	16	7	24	/	/	/			
Vereingte Staaten von Amerika	35	16	51	23	11	35	/	/	/	/	/	/			
<b>Sonstige</b>	<b>291</b>	<b>197</b>	<b>487</b>	<b>92</b>	<b>59</b>	<b>150</b>	<b>153</b>	<b>90</b>	<b>244</b>	<b>38</b>	<b>42</b>	<b>81</b>			
<b>Insgesamt</b>	<b>20.686</b>	<b>17.679</b>	<b>38.365</b>	<b>8.391</b>	<b>7.933</b>	<b>16.324</b>	<b>10.510</b>	<b>7.824</b>	<b>18.334</b>	<b>1.509</b>	<b>1.702</b>	<b>3.211</b>			

<sup>1)</sup> ohne deutsche Staatsangehörige



**Tabelle A18: Erwerbstätige nach spezifischen Tätigkeiten**  
**Ergebnisse des Mikrozensus 2009 (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt)**  
**in Tausend**

Spezifische Beschäftigungen	Erwerbstätige insgesamt (ohne Soldaten)				darunter (Sp.13): Staatsangehörige der EU-14-Staaten (ohne Deutschland)				darunter (Sp.13): Staatsangehörige der EU-10-Staaten				darunter (Sp.13): Staatsangehörige der EU-2-Staaten (Bulgarien, Rumänien)				darunter (Sp.13): Drittstaatsangehörige			
	Männer	Frauen	Insges.		Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)	Männer	Frauen	Insges.	Anteil an Sp.3 (%)
	1	2	3		4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Dienstleistungsberufe im hauswirtschaftl. Bereich und im Gaststättengewerbe (ISCO 512)	394	838	1 232		40	30	71	5,8	5	20	25	2,0	/	/	10	0,8	83	90	173	14,0
Pflege- und verwandte Berufe (ISCO 513)	97	914	1 011		/	/	17	1,7	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	41	4,1
Mediziner - ohne Krankenpflege (ISCO 222)	265	238	503		7	5	12	2,4	/	/	5	1,0	/	/	/	/	5	6	11	2,2
Wissenschaftliche Krankenpflege- und Geburtshilfe-fachkräfte (ISCO 223)																				
Fachkräfte in der Landwirtschaft und Fischerei (Marktproduktion) (ISCO 61)	296	160	456		/	/	7	1,5	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	15	3,3
Architekten, Ingenieure und verwandte Wissenschaftler (ISCO 214)	1 021	201	1 222		28	6	34	2,8	/	/	7	0,6	/	/	/	/	32	8	40	3,3
Wissenschaftliche Lehrkräfte (ISCO 23)	446	750	1 196		13	17	30	2,5	/	/	6	0,5	/	/	/	/	15	18	33	2,8
Hilfsarbeiter im Bergbau, Baugewerbe, Verarbeitenden Gewerbe (ISCO 93)	800	420	1 220		34	15	48	3,9	/	/	15	1,2	/	/	/	/	109	39	148	12,1
Spezifische Tätigkeiten zusammen	3 319	3 521	6 840		130	90	219	3,2	27	38	65	1,0	10	13	23	0,3	260	201	461	6,7
Insgesamt	20 686	17 679	38 365		631	399	1 030	2,7	148	165	313	0,8	31	44	75	0,2	1 153	785	1 937	5,0

Tabelle A19: Zahl der gemeldeten offenen Stellen, 2004 - 2009 (Bestand)\*

	Stellen insgesamt	ungeförderte Stellen**	ungeförderte "normale" Stellen**
<b>2004</b>	285.607	256.649	161.796
<b>2005</b>	413.078	299.437	201.982
<b>2006</b>	564.210	389.130	308.868
<b>2007</b>	621.391	431.383	384.794
<b>2008</b>	568.513	391.297	357.661
<b>2009</b>	485.528	301.278	272.766

\* jeweils im Jahresdurchschnitt; als gemeldete Stellen gelten zur Besetzung gemeldete Arbeitsplätze mit einer vorgesehenen Beschäftigungsdauer von mehr als sieben Kalendertagen

\*\* „Normale“ Stellen sind ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigten – nicht jedoch Daueraufträge, Jobstellenangebote, Telearbeit, Saisonarbeit, Altersteilzeitstellen, Stellen von Personal-Service-Agenturen sowie Stellenangebote für Gastarbeiter und Haushaltshilfen für Pflegebedürftige. „Geförderte Stellen“ umfassen Stellenangebote von Personal-Service-Agenturen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Datenstand: Dezember 2009)

**Tabelle A20: Zahl der gemeldeten offenen Stellen nach Wirtschaftszweigen (Bestand),  
Dezember 2008 und Dezember 2009  
Teil 1**

Wirtschaftszweig - Abteilung	Deutschland gesamt		
	2008	2009	+/- in %
01 Landwirtschaft, Jagd und damit verbundene Tätigkeiten	2.380	1.977	-16,9
02 Forstwirtschaft und Holzeinschlag	219	235	7,3
03 Fischerei und Aquakultur	9	15	66,7
05 Kohlenbergbau	19	38	100,0
06 Gewinnung von Erdöl und Erdgas	10	6	-40,0
07 Erzbergbau	*	*	*
08 Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau	42	50	19,0
09 Erbringung von Dienstleistungen für den Bergbau und für die Gewinnung von Steinen und Erden	60	30	-50,0
10 Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln	4.109	3.993	-2,8
11 Getränkeherstellung	157	111	-29,3
12 Tabakverarbeitung	26	8	-69,2
13 Herstellung von Textilien	281	296	5,3
14 Herstellung von Bekleidung	204	224	9,8
15 Herstellung von Leder, Lederwaren und Schuhen	63	104	65,1
16 Herstellung von Holz-, Korb-, Korkwaren (ohne Möbel)	881	465	-47,2
17 Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus	296	295	-0,3
18 Druckgewerbe und Vervielfältigung	846	681	-19,5
19 Kokerei und Mineralölverarbeitung	40	33	-17,5
20 Herstellung von chemischen Erzeugnissen	764	518	-32,2
21 Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	244	277	13,5
22 Herstellung v. Gummi- und Kunststoffwaren	997	1.047	5,0
23 Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	850	549	-35,4
24 Metallerzeugung und -bearbeitung	640	347	-45,8
25 Herstellung von Metallerzeugnissen	4.737	2.749	-42,0
26 Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen	2.058	1.063	-48,3
27 Herstellung von elektrischen Ausrüstungen	1.201	781	-35,0
28 Maschinenbau	4.913	1.987	-59,6
29 Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	814	533	-34,5
30 Sonstiger Fahrzeugbau	460	202	-56,1
31 Herstellung von Möbeln	890	706	-20,7
32 Herstellung von sonstigen Waren	1.260	1.405	11,5
33 Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen	1.259	746	-40,7
35 Energieversorgung	734	628	-14,4

**Tabelle A20: Zahl der gemeldeten offenen Stellen nach Wirtschaftszweigen (Bestand),  
Dezember 2008 und Dezember 2009  
Teil 2**

Wirtschaftszweig - Abteilung	Deutschland gesamt		
	2008	2009	+/- in %
36 Wasserversorgung	51	76	49,0
37 Abwasserentsorgung	151	175	15,9
38 Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen; Rückgewinnung	2.602	1.815	-30,2
39 Beseitigung von Umweltverschmutzungen und sonstige Entsorgung	74	31	-58,1
41 Hochbau	2.037	1.525	-25,1
42 Tiefbau	1.013	824	-18,7
43 Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe	12.613	11.386	-9,7
45 Handel mit Kraftfahrzeugen; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	4.112	3.606	-12,3
46 Großhandel (ohne Handel mit Kfz)	8.301	7.649	-7,9
47 Einzelhandel (ohne Handel mit Kfz)	16.812	16.946	0,8
49 Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen	4.047	3.217	-20,5
50 Schifffahrt	294	199	-32,3
51 Luftfahrt	107	76	-29,0
52 Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr	4.749	4.319	-9,1
53 Post-, Kurier- und Expressdienste	1.485	1.168	-21,3
55 Beherbergung	6.136	6.021	-1,9
56 Gastronomie	14.233	13.870	-2,6
58 Verlagswesen	580	704	21,4
59 Film, TV, Kino und Tonstudio	124	124	0,0
60 Rundfunkveranstalter	62	59	-4,8
61 Telekommunikation	494	269	-45,5
62 Dienstleistungen der Informationstechnologie	4.804	3.763	-21,7
63 Informationsdienstleistungen	2.098	1.676	-20,1
64 Erbringung von Finanzdienstleistungen	732	607	-17,1
65 Versicherungen, Rückversicherungen und Pensionskassen	1.371	1.589	15,9
66 Mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten	2.196	2.247	2,3
68 Grundstücks- und Wohnungswesen	1.609	1.475	-8,3
69 Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung	2.242	2.199	-1,9
70 Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung	5.804	6.454	11,2
71 Architektur-, Ingenieurbüros; Labore	6.630	4.544	-31,5

**Tabelle A20: Zahl der gemeldeten offenen Stellen nach Wirtschaftszweigen (Bestand),  
Dezember 2008 und Dezember 2009  
Teil 3**

Wirtschaftszweig - Abteilung	Deutschland gesamt		
	2008	2009	+/- in %
73 Werbung und Marktforschung	1.817	1.923	5,8
74 Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten	557	560	0,5
75 Veterinärwesen	134	127	-5,2
77 Vermietung von beweglichen Sachen	923	671	-27,3
78 Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften	133.731	100.952	-24,5
79 Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen	1.254	768	-38,8
80 Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien	3.930	3.688	-6,2
81 Gebäudebetreuung; Garten- und Landschaftsbau	11.595	10.346	-10,8
82 Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen a. n. g.	6.431	5.200	-19,1
84 Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	27.290	28.314	3,8
85 Erziehung und Unterricht	49.133	56.457	14,9
86 Gesundheitswesen	13.462	14.704	9,2
87 Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime)	13.996	15.175	8,4
88 Sozialwesen (ohne Heime)	52.028	54.146	4,1
90 Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten	507	441	-13,0
91 Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten	753	709	-5,8
92 Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	384	478	24,5
93 Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	3.710	3.085	-16,8
94 Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen (ohne Sozialwesen und Sport)	29.570	29.737	0,6
95 Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern	918	722	-21,4
96 Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen	8.649	9.135	5,6
97 Private Haushalte mit Hauspersonal	934	907	-2,9
98 Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt	3	6	100,0
99 Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	72	114	58,3
ZZ Keine Angabe	1.202	647	-46,2
<b>Gesamt</b>	<b>503.128</b>	<b>460.809</b>	<b>-8,4</b>

Zahlenwerte kleiner als 3 sind mit "\*\*\*" anonymisiert

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Datenstand: 15. Dezember des jeweiligen Jahres)

Tabelle A21: Offene und besetzte Stellen, 2004 - 2008 (Bestand)\*

Wirtschafts- zweige (NACE- Klassifikation)	2004				2005				2006				2007				2008			
	besetzte Stellen	offene Stellen	Quote der offenen Stellen	jährliche Veränderung der Quote	besetzte Stellen	offene Stellen	Quote der offenen Stellen	jährliche Veränderung der Quote	besetzte Stellen	offene Stellen	Quote der offenen Stellen	jährliche Veränderung der Quote	besetzte Stellen	offene Stellen	Quote der offenen Stellen	jährliche Veränderung der Quote	besetzte Stellen	offene Stellen	Quote der offenen Stellen	jährliche Veränderung der Quote
<b>D</b>	7.518.090	73.010	1		7.747.360	112.690	1,4	0,4		153.829	2	0,6	7.593.565	128.865	1,7	-0,3	7.733.758	89.318	1,1	-0,6
<b>F</b>	1.862.460	21.560	1,1	-0,3	1.866.470	21.100	1,1	0		75.413	3,9	2,8	1.864.510	40.991	2,2	-1,7	1.871.991	38.871	2	-0,2
<b>G</b>	5.034.460	68.950	1,4		5.436.310	146.310	2,6	1,2		172.376	2,7	0,1	5.963.562	123.877	2	-0,7	5.442.430	94.960	1,7	-0,3
<b>H</b>	1.141.580	52.720	4,4		1.367.650	111.510	7,5	3,1		67.898	5,3	-2,2	1.272.894	66.219	4,9	-0,4	1.357.259	61.852	4,4	-0,5
<b>I</b>	1.870.350	24.250	1,3		1.938.240	30.380	1,5	0,2		66.940	3	1,5	2.479.171	55.019	2,2	-0,8	1.950.959	61.911	3,1	0,9
<b>J</b>	1.150.740	13.330	1,1		1.207.440	26.900	2,2	1,1		18.341	1,5	-0,7	1.165.821	14.355	1,2	-0,3	1.171.358	12.681	1,1	-0,1
<b>K</b>	3.890.590	299.570	7,1		4.302.160	389.940	8,3	1,2		453.830	10	1,7	4.241.079	513.537	10,8	0,8	4.588.099	421.908	8,4	-2,4
<b>L</b>	2.522.240	19.490	0,8		2.491.800	36.460	1,4	0,6		57.047	2	0,6	2.619.297	43.764	1,6	-0,4	2.655.722	35.586	1,3	-0,3
<b>O</b>	1.143.080	35.580	3		1.210.050	60.610	4,8	1,8		90.736	6,7	1,9	1.180.604	85.045	6,7	0	1.178.398	79.815	6,3	-0,4
<b>Gesamt</b>	<b>32.668.340</b>	<b>728.790</b>	<b>2,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>33.965.330</b>	<b>1.112.700</b>	<b>3,2</b>	<b>1</b>		<b>1.370.768</b>	<b>3,8</b>	<b>0,6</b>	<b>34.711.673</b>	<b>1.274.997</b>	<b>3,5</b>	<b>-0,3</b>	<b>34.284.159</b>	<b>1.089.726</b>	<b>3,1</b>	<b>-0,4</b>

\* Nach NACE Ref 1.1. Eine offene Stelle ist definiert als eine neu geschaffene, nicht besetzte oder demnächst frei werdende bezahlte Stelle,  
a) zu deren Besetzung der Arbeitgeber aktive Schritte unter-  
nimmt, um einen geeigneten Bewerber außerhalb des betref-  
fenden Unternehmens zu finden, und bereit ist, weitere Schritte  
zu unternehmen, und  
b) die der Arbeitgeber sofort oder innerhalb eines bestimmten  
Zeitraums zu besetzen beabsichtigt.  
Eine offene Stelle, die nur internen Kandidaten angeboten wird,  
wird nicht als offene Stelle betrachtet.  
Die Verordnung über die vierteljährliche Statistik der offenen  
Stellen gilt ab 2010.

Quelle: Eurostat

A - Land- und Forstwirtschaft (Daten nicht verfügbar)  
B - Fischerei und Fischzucht (Daten nicht verfügbar)  
C - Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden (Daten nicht verfügbar)  
D - Verarbeitendes Gewerbe  
E - Energie- und Wasserversorgung (Daten nicht verfügbar)  
F - Baugewerbe  
G - Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern  
H - Gastgewerbe  
I - Verkehr und Nachrichtenübermittlung  
J - Kredit- und Versicherungsgewerbe  
K - Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung  
von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen  
L - Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung  
M - Erziehung und Unterricht (Daten nicht verfügbar)  
N - Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen (Daten nicht verfügbar)  
O - Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen

Tabelle A22: Zuzug ausländischer Arbeitskräfte nach Aufenthaltstitel  
(erstmal erteilt oder nach vorherigem Fortzug erneut erteilt)

Jahr: 2007	Drittstaatsangehörige			
	männl.	weibl.	unbek.	insges.
Hochqualifizierte (§ 19)	134	17	-	151
Forscher (§ 20 I)*	-	-	-	-
Beschäftigte (§ 18)**	19.441	9.302	18	28.761
Selbständige (§ 21)	560	330	1	891
Gesamt	20.135	9.649	19	29.803

Auswertung aus dem AZR, Stichtag: 31.03.2008  
\* § 20 I AufenthG wird erst seit 01.03.2008 im AZR zugespeichert  
\*\* Auswertung in 2007 nur nach § 18 AufenthG insgesamt möglich



**Tabelle A23: Zuzug von Arbeitskräften nach Staatsangehörigkeiten (Drittstaaten) und Aufenthaltstitel**  
(erstmalig erteilt oder nach vorherigem Fortzug ins Ausland erneut erteilt)

Jahr: 2007

Staatsangehörigkeiten	Insgesamt			Hauptkategorien															
				Hochqualifizierte (§ 19)			Qualifiziert und Geringfügig Beschäftigte (§ 18)						Forscher (§ 20 I+V)			Selbstständige (§ 21)			
	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.
Vereinigte Staaten von Amerika	2.496	2	1.189	3.687	74	-	8	82	2.258	2	1.069	3.329	-	-	-	164	-	112	276
Indien	2.758	2	474	3.234	2	-	-	2	2.750	2	474	3.226	-	-	-	6	-	-	6
China	2274	1	865	3.140	3	-	2	5	2.133	1	787	2.921	-	-	-	138	-	76	214
Russische Föderation	587	2	1.238	1.827	5	-	2	7	549	1	1.220	1.770	-	-	-	33	1	16	50
Japan	1406	1	307	1.714	9	-	-	9	1.383	1	293	1.677	-	-	-	14	-	14	28
Kroatien	1.607	-	87	1.694	-	-	-	-	1.605	-	87	1.692	-	-	-	2	-	-	2
Ukraine	475	2	1.099	1.576	1	-	1	2	458	2	1.078	1.538	-	-	-	16	-	20	36
Bosnien und Herzegowina	1.427	-	42	1.469	-	-	-	-	1.426	-	42	1.468	-	-	-	1	-	-	1
Türkei	1.210	-	148	1.358	3	-	-	3	1.193	-	146	1.339	-	-	-	14	-	2	16
Brasilien	443	-	401	844	3	-	1	4	437	-	398	835	-	-	-	3	-	2	5
Summe Staatsangehörigkeiten Rang 1-10	14.683	10	5.850	20.543	100	-	14	114	14.192	9	5.594	19.795	-	-	-	391	1	242	634
Gesamt (alle Staatsangehörigkeiten)	20.135	19	9.649	29.803	134	-	17	151	19.441	18	9.302	28.761	-	-	-	560	1	330	891

Auswertung aus dem AZR, Stichtag: 31.03.2008

Tabelle A24: Fortzug ausländischer Arbeitskräfte nach vorherigem Aufenthaltstitel

Jahr: 2007		Drittstaatsangehörige			
		männl.	weibl.	unbek.	insges.
Hochqualifizierte (§ 19)	Fortzug ins Ausland	29	7	-	36
	Fortzug nach unbekannt	4	-	-	4
Summe		33	7	-	40
Qualifiziert und Geringfügig Beschäftigte (§ 18)*	Fortzug ins Ausland	10.967	3.710	20	14.697
	Fortzug nach unbekannt	1.299	542	1	1.842
Summe		12.266	4.252	21	16.539
Forscher (§ 20 I)**	Fortzug ins Ausland	-	-	-	-
	Fortzug nach unbekannt	-	-	-	-
Summe		-	-	-	-
Selbständige (§ 21)	Fortzug ins Ausland	192	77	-	269
	Fortzug nach unbekannt	64	24	-	88
Summe		256	101	-	357
Gesamt		12.555	4.360	21	16.936

Tabelle A25: Fortzüge von Arbeitskräften nach Staatsangehörigkeiten (Drittstaaten) und Aufenthaltstitel

Jahr: 2007

Staatsangehörigkeiten	Insgesamt				Hauptkategorien											
					Hochqualifizierte (§ 19)				Qualifiziert und Geringfügig Beschäftigte (§ 18)				Selbständige (§ 21)			
	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.
Indien	1.687	1	256	1.944	1	-	-	1	1.680	1	256	1.937	6	-	-	6
Vereinigte Staaten von Amerika	1.261	1	501	1.763	12	-	3	15	1.202	1	480	1.683	47	-	18	65
Kroatien	1.589	-	67	1.656	-	-	-	-	1.587	-	67	1.654	2	-	-	2
China	1.186	-	418	1.604	1	-	-	1	1.137	-	395	1.532	48	-	23	71
Bosnien und Herzegowina	1.304	1	16	1.321	-	-	-	-	1.302	1	16	1.319	2	-	-	2
Japan	1.007	-	215	1.222	5	-	-	5	983	-	210	1.193	19	-	5	24
Türkei	1.090	-	85	1.175	-	-	1	1	1.088	-	84	1.172	2	-	-	2
Russische Föderation	305	3	571	879	-	-	-	-	300	3	568	871	5	-	3	8
Ukraine	192	3	518	713	-	-	-	-	185	3	515	703	7	-	3	10
Brasilien	214	-	168	382	-	-	-	-	213	-	168	381	1	-	-	1
<b>Summe Staatsangehörigkeiten Rang 1-10</b>	<b>9.835</b>	<b>9</b>	<b>2.815</b>	<b>12.659</b>	<b>19</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>23</b>	<b>9.677</b>	<b>9</b>	<b>2.759</b>	<b>12.445</b>	<b>139</b>	<b>-</b>	<b>52</b>	<b>191</b>
<b>Gesamt (alle Staatsangehörigkeiten)</b>	<b>12.555</b>	<b>21</b>	<b>4.360</b>	<b>16.936</b>	<b>33</b>	<b>-</b>	<b>7</b>	<b>40</b>	<b>12.266</b>	<b>21</b>	<b>4.252</b>	<b>16.539</b>	<b>256</b>	<b>-</b>	<b>101</b>	<b>357</b>

Auswertung aus dem AZR, Stichtag: 31.12.2007

Tabelle A26: Zuzug ausländischer Arbeitskräfte nach Aufenthaltstitel  
(erstmal erteilt oder nach vorherigem Fortzug erneut erteilt)

	Drittstaatsangehörige			
	männl.	weibl.	unbek.	insges.
Hochqualifizierte (§ 19) (NE)	121	36	-	157
Forscher (§ 20 I)	45	19	-	64
Qualifiziert und Geringfügig Beschäftigte (§ 18)*	20.096	9.041	4	29.141
Selbständige (§ 21)	822	417	-	1.239
Gesamt	21.084	9.513	4	30.601

Auswertung aus dem AZR, Stichtag: 31.03.2009  
\* Auswertung in 2008 nur nach § 18 AufenthG insgesamt möglich.

**Tabelle A27:** Zuzug von Arbeitskräften nach Staatsangehörigkeiten (Drittstaaten) und Aufenthaltstitel (erstmal erteilt oder nach vorherigem Fortzug ins Ausland erneut erteilt)

**Jahr: 2008**

Staatsangehörigkeiten	Insgesamt			Hauptkategorien																
				Hochqualifizierte (§ 19) (NE)				Qualifiziert und Geringfügig Beschäftigte (§ 18)				Forscher (§ 20 I+V)				Selbstständige (§ 21)				
	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.				
Vereinigte Staaten von Amerika	2.597	1	1.339	3.935	56	-	15	71	2.333	1	1.122	3.455	4	-	1	5	204	-	156	360
Indien	3.373	0	479	3.852	8	-	2	10	3.352	-	474	3.826	5	-	2	7	8	-	-	8
China	1.740	0	904	2.644	3	-	2	5	1.585	-	823	2.408	8	-	3	11	144	-	70	214
Russische Föderation	687	0	1.115	1.802	9	-	4	13	617	-	1.085	1.702	4	-	3	7	57	-	20	77
Japan	1.420	0	330	1.750	4	-	-	4	1.402	-	312	1.714	2	-	1	3	12	-	4	16
Kroatien	1.513	0	81	1.594	2	-	-	2	1.510	-	78	1.588	-	-	-	-	1	-	1	2
Türkei	1.239	0	209	1.448	4	-	1	5	1.212	-	205	1.417	1	-	-	1	22	-	1	23
Ukraine	485	0	889	1.374	3	-	1	4	461	-	869	1.330	2	-	-	2	19	-	18	37
Bosnien und Herzegowina	1.322	0	40	1.362	-	-	-	-	1.311	-	39	1.350	1	-	-	1	10	-	1	11
Brasilien	490	0	389	879	5	-	-	5	466	-	381	847	-	-	-	-	19	-	8	27
Summe Staatsangehörigkeiten Rang 1-10	14.866	1	5.775	20.640	94	-	25	119	14.249	1	5.388	19.637	27	-	10	37	496	-	279	775
Gesamt (alle Staatsangehörigkeiten)	21.084	4	9.513	30.601	121	-	36	157	20.096	4	9.041	29.141	45	-	19	64	822	-	417	1.239

Auswertung aus dem AZR, Stichtag: 31.03.2009

Tabelle A28: Fortzug ausländischer Arbeitskräfte nach vorherigem Aufenthaltstitel

Jahr: 2008

Drittstaatsangehörige					
		männl.	weibl.	unbek.	insges.
Hochqualifizierte (§ 19)	Fortzug ins Ausland	59	7	-	66
	Fortzug nach unbekannt	18	6	-	24
	Summe	77	13	-	90
Qualifiziert und Geringfügig Beschäftigte (§ 18)*	Fortzug ins Ausland	12.598	4.132	5	16.735
	Fortzug nach unbekannt	1.664	669	1	2.334
	Summe	14.262	4.801	6	19.069
Forscher (§ 20 I)	Fortzug ins Ausland	2	-	-	2
	Fortzug nach unbekannt	-	-	-	-
	Summe	2	-	-	2
Selbständige (§ 21)	Fortzug ins Ausland	242	128	-	370
	Fortzug nach unbekannt	105	27	-	132
	Summe	347	155	-	502
Gesamt		14.686	4.969	6	19.661

Auswertung aus dem AZR, Stichtag: 31.12.2008

\* Auswertung in 2008 nur nach § 18 AufenthG insgesamt möglich.

Tabelle A29: Fortzüge von Arbeitskräften nach Staatsangehörigkeiten (Drittstaaten) und Aufenthaltstitel

Jahr: 2008

Staatsangehörigkeiten	Insgesamt				Hauptkategorien											
					Hochqualifizierte (§19)				Qualifiziert und geringfügig Beschäftigte (§18)				Forscher (§20 IV)			
	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.
Indien	2.092	2	309	2.403	5	-	-	5	2.079	2	309	2.390	-	-	-	8
Vereinigte Staaten von Amerika	1.461	2	686	2.149	35	-	6	41	1.363	2	637	2.002	-	-	-	63
China	1.479	1	535	2.015	6	-	-	6	1.393	1	494	1.888	1	-	-	80
Kroatien	1.850	-	75	1.925	2	-	-	2	1.848	-	75	1.923	-	-	-	2
Bosnien und Herzegowina	1.355	-	18	1.373	-	-	-	-	1.354	-	16	1.370	-	-	-	1
Japan	1.099	-	209	1.308	9	-	-	9	1.065	-	206	1.271	-	-	-	25
Türkei	924	-	98	1.022	4	-	-	4	907	-	98	1.005	-	-	-	13
Russische Föderation	403	-	596	999	2	-	2	4	388	-	590	978	-	-	-	13
Ukraine	257	-	500	757	1	-	1	2	243	-	480	723	-	-	-	13
Brasilien	229	-	212	441	1	-	1	2	326	-	211	537	1	-	-	2
<b>Summe Staatsangehörigkeiten Rang 1-10</b>	<b>11.149</b>	<b>5</b>	<b>3.238</b>	<b>14.392</b>	<b>64</b>	<b>-</b>	<b>10</b>	<b>74</b>	<b>10.966</b>	<b>5</b>	<b>3.116</b>	<b>14.087</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>220</b>
<b>Gesamt (alle Staatsangehörigkeiten)</b>	<b>14.686</b>	<b>6</b>	<b>4.969</b>	<b>19.661</b>	<b>77</b>	<b>-</b>	<b>13</b>	<b>90</b>	<b>14.262</b>	<b>6</b>	<b>4.801</b>	<b>19.069</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>347</b>

Auswertung aus dem AZR, Stichtag: 31.12.2008



Tabelle A30: Zuzug ausländischer Arbeitskräfte nach Aufenthaltstitel  
(erstmal erteilt oder nach vorherigem Fortzug erneut erteilt)

Jahr: 2009	Drittstaatsangehörige			
	männl.	weibl.	unbek.	insges.
Hochqualifizierte (§ 19) (NE)	137	31	1	169
Forscher (§ 20 I+V)	101	41	-	142
Qualifizierte (§ 18 IV S. 1+2)	11.941	2.862	13	14.816
Geringqualifizierte (§ 18 III)	3.650	4.745	10	8.405
Beschäftigte (§ 18)	1.509	323	-	1.832
Selbständige (§ 21)	701	318	5	1.024
Gesamt	18.039	8.320	29	26.388

Auswertung aus dem AZR, Stichtag: 31.03.2010

**Tabelle A31: Zuzug von Arbeitskräften nach Staatsangehörigkeiten (Drittstaaten) und Aufenthaltstitel (erstmalig erteilt oder nach vorherigem Fortzug ins Ausland erneut erteilt)**

Jahr: 2009

Staatsangehörigkeiten	Insgesamt			Hauptkategorien											
				Hochqualifizierte (§ 19)			Qualifizierte (§ 18 IV S. 1+2)			Geringqualifizierte (§ 18 III)			Beschäftigte (§ 18)		
	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.
Vereinigte Staaten von Amerika	2.113	11	1.105	3.229	56	1	16	73	1.311	5	561	1.877	426	2	339
Indien	2.678	4	412	3.094	18	-	3	21	2.296	4	330	2.630	56	-	47
China	1.687	669	-	2.356	1	-	-	1	1.437	-	407	1.844	81	-	199
Kroatien	1.744	3	111	1.858	-	-	-	-	989	1	41	1.031	435	2	58
Bosnien und Herzegowina	1.602	-	38	1.640	-	-	1	1	873	-	14	887	578	-	22
Russische Föderation	504	-	1.031	1.535	5	-	1	6	292	-	234	526	122	-	732
Japan	1.096	2	217	1.315	13	-	-	13	952	1	160	1.113	43	1	36
Ukraine	421	-	847	1.268	2	-	1	3	219	-	110	329	128	-	692
Türkei	891	-	162	1.053	4	-	1	5	715	-	110	825	115	-	42
Serbien	823	1	44	868	-	-	-	-	326	-	26	352	458	1	13
<b>Summe Staatsangehörigkeiten Rang 1-10</b>	<b>13.559</b>	<b>690</b>	<b>3.967</b>	<b>18.216</b>	<b>99</b>	<b>1</b>	<b>23</b>	<b>123</b>	<b>9.410</b>	<b>11</b>	<b>1.993</b>	<b>11.414</b>	<b>2.442</b>	<b>6</b>	<b>2.180</b>
<b>Gesamt (alle Staatsangehörigkeiten)</b>	<b>18.039</b>	<b>29</b>	<b>8.320</b>	<b>26.388</b>	<b>137</b>	<b>1</b>	<b>31</b>	<b>169</b>	<b>11.941</b>	<b>13</b>	<b>2.862</b>	<b>14.816</b>	<b>3.650</b>	<b>10</b>	<b>4.745</b>

Auswertung aus dem AZR, Stichtag: 31.03.2010

Tabelle A32: Fortzug ausländischer Arbeitskräfte nach vorherigem Aufenthaltstitel

Jahr: 2009		Drittstaatsangehörige			
		männl.	weibl.	unbek.	insges.
Hochqualifizierte (§ 19)	Fortzug ins Ausland	81	7	-	88
	Fortzug nach unbekannt	16	5	-	21
<b>Summe</b>		<b>97</b>	<b>12</b>	<b>-</b>	<b>109</b>
Qualifizierte (§ 18 IV S. 1+2)	Fortzug ins Ausland	3.885	517	-	4.402
	Fortzug nach unbekannt	289	54	-	343
<b>Summe</b>		<b>4.174</b>	<b>571</b>	<b>-</b>	<b>4.745</b>
Geringqualifizierte (§ 18 III)	Fortzug ins Ausland	1.304	455	1	1.760
	Fortzug nach unbekannt	139	65	1	205
<b>Summe</b>		<b>1.443</b>	<b>520</b>	<b>2</b>	<b>1.965</b>
Beschäftigte (§ 18)	Fortzug ins Ausland	7.977	2.875	-	10.852
	Fortzug nach unbekannt	1.464	636	-	2.100
<b>Summe</b>		<b>9.441</b>	<b>3.511</b>	<b>-</b>	<b>12.952</b>
Forscher (§ 20 I+V)	Fortzug ins Ausland	26	10	-	36
	Fortzug nach unbekannt	4	2	-	6
<b>Summe</b>		<b>30</b>	<b>12</b>	<b>-</b>	<b>42</b>
Selbständige (§ 21)	Fortzug ins Ausland	313	134	-	447
	Fortzug nach unbekannt	179	66	-	245
<b>Summe</b>		<b>492</b>	<b>200</b>	<b>-</b>	<b>692</b>
<b>Gesamt</b>		<b>15.647</b>	<b>4.814</b>	<b>2</b>	<b>20.463</b>

Auswertung aus dem AZR, Stichtag: 31.12.2009

Tabelle A33: Fortzüge von Arbeitskräften nach Staatsangehörigkeiten (Drittstaaten) und Aufenthaltstitel

Jahr: 2009

Staatsangehörigkeiten	Insgesamt			Hauptkategorien																								
				Hochqualifizierte (§ 19)				Qualifizierte (§ 18 IV S. 1+2)				Geringqualifizierte (§ 18 III)				Beschäftigte (§ 18)				Forscher (§ 20 I+V)				Selbstständige (§ 21)				
	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.	männl.	unbek.	weibl.	insges.
Indien	2.335	-	258	2.593	16	-	2	18	806	-	86	892	12	-	3	15	1.498	-	167	1.665	2	4	3	-	3	-	-	3
Vereinigte Staaten von Amerika	1.739	1	824	2.564	29	-	7	36	363	-	149	512	79	1	77	157	1.185	-	542	1.727	4	-	-	4	83	-	49	132
Kroatien	2.108	1	74	2.183	1	-	-	1	632	-	5	637	346	1	24	371	1.127	-	45	1.172	-	-	-	2	-	-	-	2
China	1.547	-	531	2.078	4	-	1	5	350	-	93	443	27	-	27	54	1.033	-	366	1.399	3	-	2	5	133	-	44	177
Bosnien und Herzegowina	1.438	-	22	1.460	-	-	-	-	611	-	1	612	341	-	1	342	481	-	20	501	-	-	-	5	-	-	-	5
Japan	1.201	-	220	1.421	9	-	-	9	215	-	30	245	7	-	5	12	959	-	180	1.139	7	-	-	7	11	-	5	16
Türkei	961	-	114	1.075	4	-	-	4	279	-	17	296	55	-	10	65	618	-	86	704	-	-	-	5	-	1	6	
Russische Föderation	331	-	524	855	1	-	-	1	81	-	32	113	37	-	80	117	193	-	403	596	1	-	2	3	19	-	9	28
Ukraine	210	-	364	574	1	-	-	1	31	-	9	40	49	-	55	104	110	-	280	390	2	-	-	2	19	-	20	39
Brasilien	280	-	233	513	3	-	-	3	43	-	16	59	18	-	32	50	203	-	179	382	-	-	-	13	-	6	19	
Summe																												
Staatsangehörigkeiten Rang 1-10	12.150	2	3.164	15.316	68	-	10	78	3.411	-	438	3.849	971	2	314	1.287	7.407	-	2.268	9.675	19	-	6	25	293	-	134	427
Gesamt (alle Staatsangehörigkeiten)	15.647	2	4.814	20.463	97	-	12	109	4.174	-	571	4.745	1.443	2	520	1.965	9.441	-	3.511	12.952	30	-	12	42	492	-	200	692

Auswertung aus dem AZR, Stichtag: 31.12.2009

## Impressum

**Herausgeber:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Nationale Kontaktstelle des EMN  
Forschungsgruppe des Bundesamtes  
Frankenstraße 210  
90461 Nürnberg

**Gesamtverantwortung:**

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)  
Dr. Iris Schneider (Nationale EMN-Kontaktstelle)

**Verfasser:**

Dr. Bernd Parusel  
Dr. Jan Schneider

**Bezugsquelle:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Frankenstraße 210  
90461 Nürnberg  
[www.bamf.de](http://www.bamf.de)  
E-Mail: [info@bamf.de](mailto:info@bamf.de)

**Stand:**

Juni 2010

**Layout:**

Gertraude Wichtrey

**ISSN:**

1865-4770 Printversion

**ISSN:**

1865-4967 Internetversion

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet.

Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.